Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Preispolitik

untersucht auf Grund der Regelung der Getreidepreise in Deutschland von 1914 bis 1918

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Würde eines Doktors der Staatswissenschaften der Philosophisch-Historischen Fakultät der Universität Basel

Vorgelegt von
MAX-RENZO PALLENBERG
aus Bad Harzburg (Braunschweig)

1939

BUCHDRUCKEREI ROSDORFF, BAD HARZBURG

Genehmigt von der Philosophisch-Historischen Fakultät auf Antrag der Herren Professoren

Dr. **E. Salin** und Dr. **H. Ritschl.**

Basel, den 31. August 1939.

Prof. Dr. F. Mangold,
Dekan.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Inhaltsverzeichnis.

Vorwort 5

Einleitung.

Staatliche Preispolitik 7

I. Staatliche Preispolitik als Problem der theoretischen Volkswirtschaftslehre.

1. Kapitel: Der Zusammenhang zwischen rationaler Rechenhaftigkeit, Preiskalkulation und Marktpreisbildung 11

2. Kapitel: Wesen und Voraussetzungen staatlicher Preisnormierung 18

II. Staatliche Preispolitik und agrare Produktion.

3. Kapitel: Höchstpreise für Getreide und die Eigenart der landwirtschaftlichen Betriebsform . . . 24

4. Kapitel: Die deutsche Landwirtschaft vor Kriegsausbruch 26

III. Die Ursachen der Preissteigerung mit Beginn des Krieges.

5. Kapitel: Die Abschnürung der ausländischen Zufuhr, die Vorräte und die Verknappung an Getreide und Futtermitteln 31

6. Kapitel: Die erhöhte Nachfrage nach Lebensmitteln und die lokalen Höchstpreisfestsetzungen . . . 34

7. Kapitel: Die allgemeinen preissteigernden Faktoren, insbesondere die Geldvermehrung 37

IV. Die Höchstpreispolitik für Getreide und ihre Wirkungen während des Krieges.

8. Kapitel: Freie oder gebundene Getreidepreise? — Die Störung des Gleichgewichtes von Angebot und Nachfrage und das Bedarfsdeckungsproblem . . 43

9. Kapitel: Die Höchstpreisfestsetzungen seitens des Reiches und die weiteren staatlichen Maßnahmen . 51

10. Kapitel: Ziele und Wirkungen der staatlichen Preispolitik, insbesondere das Problem der Preisrelationen 58

Literaturverzeichnis 67

Vorwort.

Die vorliegende Arbeit will den Versuch unternehmen, am Beispiel der Regelung der Getreidepreise in Deutschland während des Weltkrieges die Möglichkeiten — aber auch die Grenzen — einer staatlichen Preispolitik aufzuzeigen.

Es dürfte gerade heute die Frage von entscheidender Bedeutung sein, wie weit mittels einer staatlichen Preispolitik die gleichmäßige Versorgung des g a n z e n Volkes mit lebensnotwendigen Nahrungsmitteln und Gütern zu „angemessenen" Preisen erreicht werden kann; das Beispiel der Preispolitik für Getreide von 1914—1918 in Deutschland erschien daher für eine solche Untersuchung als besonders geeignet.

Eine Lösung aller mit einer staatlichen Preispolitik im Zusammenhang stehenden Fragen kann und soll die Untersuchung nicht geben; sie soll lediglich von dem Bemühen bestimmt sein, die sich mit ihr ergebenden Probleme aufzuzeigen und zu erkennen.

Einleitung.

Staatliche Preispolitik.

Vom Gesichtsfelde der privatwirtschaftlichen Verkehrswirtschaft aus betrachtet erscheint auf den ersten Blick eine staatliche Preispolitik, sofern darunter nicht die staatswirtschaftliche Preispolitik verstanden wird, beinahe als eine contradictio in adiecto. Ist doch der Preis in der Verkehrswirtschaft das Ergebnis von individuellen Tauschvorgängen und in seiner Höhe von einer Reihe subjektiver und objektiver Bedingungen und Faktoren abhängig, die sich meistens der staatlichen Einflußnahme entziehen. Das ist sicher der Fall, wenn der Staat im Austauschverkehr mit anderen Staaten steht, wodurch die Tauschvorgänge, die sich auf seinem Territorium abspielen, abhängig sind von denjenigen, die auf den fremden Märkten vor sich gehen. Und zwar besteht diese Abhängigkeit wegen der Interdependenz der Preise selbst für solche Güter, bei denen sowohl die Produktion wie auch die letzten Tauschakte auf einem und demselben Staatsgebiet vor sich gehen. (Die mehr theoretische Konstruktion des absolut autarken und vollkommenen Handelsstaates wollen wir außer Betracht lassen.) Aber selbst wenn man von den genannten Tatsachen absehen wollte, so dürfte es unbestreitbar sein, daß in einem Staate, wo individuelle Konsumtionsfreiheit auf der einen und freie Verfügung über die Produktionsfaktoren sowie autonome private Bestimmung der Produktionsrichtung auf der anderen Seite bestehen, auch die Preisbildung wesentlich nach privatwirtschaftlichen Gesichtspunkten vor sich geht. Und zwar sind diese privatwirtschaftlichen Gesichtspunkte nicht bloß für den Schlußakt der Tauschhandlung, für den Preis allein maßgebend, sondern für sämtliche ihr vorangehenden Dispositionen, nämlich für die Gestaltung und den Umfang sowohl der Nachfrage wie auch des Angebotes.

Aus diesen kurzen Andeutungen, auf die weiter unten noch eingehender zurückzukommen sein wird, geht schon ohne weiteres hervor, daß der Staat, der bewußt auf die Gestaltung der Preise einwirken will, alle jene erwähnten subjektiven und objektiven Faktoren wird berücksichtigen müssen. Damit haben wir implicite einerseits die Möglichkeit einer staatlichen Preispolitik angenommen, andererseits aber auch auf deren Grenzen hingedeutet.

Der Staat als Träger überindividueller Zwecke kann sowohl aus wirtschafts- wie aus sozial- oder auch nationalpolitischen Gründen zu einer Einwirkung, sei es auf das ganze Preisniveau, sei es auf die Preise bestimmter Güter und Leistungen, schreiten. Während die staatliche Preispolitik aus sozialpolitischen Gründen ein Verteilungsproblem ist, so ist die aus wirtschafts- oder nationalpolitischen Gründen betriebene Preispolitik in erster Linie ein Produktionsproblem. Das Ziel dieser Einwirkung kann sein: Niedrighaltung bzw. Senkung, Erhöhung oder auch Stabilisierung der Preise.

Die staatliche Preispolitik kann eine mittelbare sein in der Weise, daß der Staat den äußeren Preismechanismus des Marktes zwar unberührt läßt, aber auf die objektiven bzw. subjektiven oder auch auf beide Arten von Bestimmungsgründen der Preise in der gewünschten Richtung einwirkt. Diese Einwirkung kann auf der Angebotsseite erfolgen, sei es durch eine entsprechende Handels- und Zollpolitik, wie z. B. die hohen Agrarzölle in Deutschland vor und nach dem Kriege zur Hochhaltung der Preise für Agrarprodukte im Interesse einer Förderung der heimischen landwirtschaftlichen Produktion, sei es durch billige Kredite für Industrie und Landwirtschaft, sei es endlich durch staatliche Maßnahmen zur Rationalisierung der Wirtschaft. Auf der Nachfrageseite kann die mittelbare Einwirkung sein: eine entsprechende Einkommenspolitik, wie hohe Löhne und Gehälter, Verbrauchslenkung in Form von indirekten Steuern usw.; vollends kann die mittelbare Einwirkung auf beiden Seiten durch eine quantitative oder qualitative Währungsmanipulation je nach der Wirtschaftslage seitens der Zentralnotenbank erfolgen, ferner durch staatliche Arbeitsbeschaffung, wodurch auf der Angebotsseite eine bessere Ausnützung der Produktionskapazität und mithin auch eine Verbilligung der Gestehungskosten, auf der Nachfrageseite wiederum eine Steigerung der Kaufkraft erzielt werden kann.

Die mittelbare Einwirkung des Staates läßt den äußeren Mechanismus unberührt und das sogenannte „freie Spiel der Kräfte" bleibt, soweit es ohnehin vorhanden ist, bestehen; Produktion, Handel und Nachfrage können sich nach Rationalitätserwägungen ungehindert richten, m. a. W., es besteht trotz der staatlichen Einwirkung eine sogenannte freie Verkehrswirtschaft.

Der Staat kann sich aber auch aus einem der genannten Gründe genötigt sehen, auf das Preisgefüge in unmittelbarer Weise einzuwirken, indem er den Preismechanismus nicht frei spielen läßt, sondern ihm in seiner Tendenz und Richtung entweder (seltener) nach unten, wie z. B. Mindestpreise für Zwangskartelle in Deutschland, oder (meistens) nach oben eine Grenze setzt. Während es auf den ersten Blick scheint, daß Festsetzungen von Mindestpreisen im Interesse der Produktion, die von Höchstpreisen dagegen zum Schutze der Konsumenten erfolgen, können in Wirklichkeit auch

die Höchstpreise zur Hebung der Produktion dienen, wenn sie entweder über dem Niveau der gegenwärtigen Konkurrenzpreise festgesetzt werden oder, wie es während der Kriegswirtschaft in Deutschland z. T. der Fall war, vom Staate in der Weise garantiert werden, daß er die betreffenden Güter zu den Höchstpreisen übernimmt. Im letzteren Falle haben die Höchstpreise die Tendenz zu Festpreisen zu werden und zwar tritt diese Wandlung nicht etwa kraft eines staatlichen Machtspruches ein, sondern wegen der entscheidenden Stellung des Staates als Marktfaktor. Der Staat kann selbstverständlich auch durch Machtspruch, sei es, die Preise einzelner Waren oder Leistungen, sei es, die bestimmter Warenkategorien aus sozialethischen, wirtschafts- oder nationalpolitischen Gründen, festsetzen; dann haben wir es mit Preistaxen oder mit Tarifen zu tun. Es liegt klar auf der Hand, daß nur solche Warenkategorien sich für einheitliche Taxierung eignen, bei denen die Qualität eindeutig bestimmt ist.

Die staatliche Preispolitik kann auch auf eine Stabilisierung entweder der Lebenshaltungskosten oder des gesamten Preisniveaus gerichtet sein. Auch diese Einwirkungen können mittelbare oder unmittelbare sein. Als mittelbare kommen auf der Warenseite in Betracht: Anpassung der Produktion an den Bedarf, wie das von Roosevelt mittels des „Agriculture Adjustement Act" in den Vereinigten Staaten versucht wird. Auf der Geldseite: Währungsmanipulation seitens der Zentralnotenbank, ferner Einführung einer Warenstandardindexwährung und Stabilhaltung des Generalindex, was aber eine Sonderbewegung einzelner Preisgruppen nicht ausschließt[1]). Die unmittelbare Einwirkung erfolgt auf die Tauschakte selbst durch staatliche Festsetzung von Höchst- oder Taxpreisen. Die Höchstpreise und in noch stärkerem Maße die festen Preistaxen stellen die weitestgehenden staatlichen Eingriffe nicht nur in den Marktmechanismus dar, sondern auch wegen der Abhängigkeit von Nachfrage, Produktion und Vorratshaltung von den Preisen, in die gesamte Wirtschaftsordnung überhaupt. Wir haben es dann nicht mehr mit einer freien, marktautonomen, am privatwirtschaftlichen Ertrag orientierten Wirtschaft zu tun, nicht mehr mit einem durch die Preise sich selbst regulierenden, sondern mit einem staatlich mehr oder weniger straff dirigierten Wirtschaftssystem — dirigiert nach wirtschafts-, nationalpolitischen oder auch sozialethischen Gesichtspunkten.

Wenn wir von den in den mittelalterlichen Stadtwirtschaften zum Schutz gegen die Monopolstellung der Zünfte und aus

---

1) vgl. dazu auch:
Fisher, J., Die Kaufkraft des Geldes, Berlin 1916.
Keynes, J. M., Ein Traktat über Währungsreform, München und Leipzig 1924.
ders. Vom Gelde, München 1932, insbes. S. 146.
Cassel, G., Das Geldwesen . . . a. a. O. S. 202 ff.
Wagemann, E., Wirtschaftspolitische . . . a. a. O. S. 283 ff.

anderen Gründen verordneten und von den im Zeitalter des Merkantilismus unter wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten erlassenen Preistaxen absehen, so begegnen uns in der Wirtschaftsgeschichte staatliche Preisfixierungen meist während der Dauer von Staatsnotständen, wie z. B. um 1790 in Frankreich, ferner während des Weltkrieges in fast allen europäischen Staaten; in allerjüngster Zeit auch in der Schweiz nach der Abwertung des Schweizerfrankens auf Grund der Verfügung des Volkswirtschaftsdepartements vom 27. September 1936 und in Deutschland auf Grund der Preisstopverordnung vom 26. November 1936.

Ein interessantes Analogon zu den staatlich fixierten Preisen bilden die Kartellpreise. Auch diese können unmittelbare oder mittelbare sein, je nachdem die Kartelle die Preise direkt festlegen (sogen. Preiskartelle) oder nur die Menge der Waren bestimmen, die von den einzelnen Kartellmitgliedern auf den oder einen bestimmten Markt gebracht werden dürfen (sogen. Quotierungs- bzw. Rayonierungskartelle). Die kartellmäßige Preisbindung ist indessen von der staatlichen wesensverschieden. Der Unterschied besteht darin, daß die Kartelle bei der Preisfestsetzung eher in der Lage sind, die objektiven Bestimmungsgründe der Preise zu berücksichtigen, als dies staatlichen Behörden möglich ist. Das will besagen, daß die Kartellpreise trotz ihrer Gebundenheit Marktpreise sind, weil sie unter dem Einfluß und dem Zusammenwirken der Marktfaktoren zustandekommen und selbst das Ergebnis einer besonders starken Position des Kartells auf dem Markte sind.

Zusammenfassend ist zu sagen: die staatlich fixierten Preise bilden Eingriffe in die Preisbildung von außen her, sie dienen überindividuellen Zwecken, sozialethischen Gerechtigkeits- oder nationalpolitischen Normen; sie können daher auch als normative Preise bezeichnet werden. Im Gegensatz dazu sind alle übrigen Preise, einschließlich der Kartellpreise, soziale Massenerscheinungen, Ergebnisse der jeweiligen Marktlage und des technischen Standes der Wirtschaft und aus diesen Faktoren erklärbar; in diesem Sinne müssen wir sie auch als kausale Preise bezeichnen.

Da wir keine wirtschaftshistorische Darstellung der deutschen Preispolitik während des Weltkrieges geben, sondern die Wirkungen der obrigkeitlichen Eingriffe in die Preisgestaltung des Marktes am Beispiel der deutschen Höchstpreisgesetzgebung für Getreide von 1914—1918 zeigen wollen, so werden wir auf die genannten Preisarten noch näher eintreten. Wir werden dann sehen, ob und inwiefern die für die Marktpreise maßgebenden Bestimmungsgründe auch bei der Festsetzung der normativen Preise berücksichtigt werden müssen, ferner unter welchen Bedingungen die jenen Preisen zukommende wirtschaftliche Funktion auch von den staatlich gebundenen Preisen erfüllt werden kann.

I. Staatliche Preispolitik als Problem der theoretischen Volkswirtschaftslehre.

1. Kapitel.

Der Zusammenhang zwischen rationaler Rechenhaftigkeit, Preiskalkulation und Marktpreisbildung.

In der arbeitsteiligen Tauschwirtschaft kann sich das einzelne Wirtschaftssubjekt nicht auf das subjektive Schätzen und Werten der Güter und Leistungen nach Intensität und Nutzen beschränken, sondern es muß, will es entsprechend den Regeln der Wirtschaftlichkeit rational handeln, seine subjektive Wertschätzung mit derjenigen aller übrigen am Wirtschaftsverkehr teilnehmenden Wirtschaftssubjekte in Einklang bringen. Dies wird erst durch das Rechnen in Preisen, und da diese in Geld ausgedrückt werden, durch die Geldrechnung ermöglicht. Rationales wirtschaftliches Handeln ist somit in der Verkehrswirtschaft gleichbedeutend mit Geldrechnung, mit genauer Preiskalkulation[2]). Damit soll weder behauptet werden, daß für den in die Verkehrswirtschaft verflochtenen Menschen das ganze Leben ein Rechenexempel, ein kaufmännisches Kalkül sei, noch weniger, daß die formale Preiskalkulation die Wirtschaftssubjekte der Notwendigkeit enthebe, auch rein naturale Wertungen und Schätzungen vorzunehmen. Vielmehr findet einerseits die Preiskalkulation nur bei den Akten und Objekten der individuellen Verkehrsbeziehungen Anwendung, andererseits sind selbst für diese Akte und Objekte, sollen sie rational vorgenommen bzw. verwendet werden, Naturalrechnungsoperationen wie Bedürfnisskala, Schätzung und Vergleich von technischen Leistungsintensitäten usw. unvermeidlich.

Und zwar kommt die Preiskalkulation nicht bloß bei den einzelnen Tauschvorgängen, sondern in allen Wertungen und Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte zum Ausdruck, sie bildet vor allem die Grundlage der Wirtschaftsrechnung und des auf Jahre und nicht selten auf Jahrzehnte hinaus aufgestellten Wirtschaftsplanes.

2) vgl. Weber, M., Wirtschaft . . . a. a. O. S. 43 ff.

Das hat zur Folge, daß das Wirtschaftssubjekt bei seinen wirtschaftlichen Entscheidungen und Verfügungen außer mit den bestehenden auch noch mit den künftigen Preisen rechnen muß, natürlich nur so weit die künftige Preisentwicklung überhaupt voraussehbar ist. Dabei ist zu beachten, da die Preise in Geld ausgedrückt werden, dieses aber nicht wertstabil, vielmehr selbst Schwankungen unterworfen ist, daß eine rationale Preiskalkulation auch diesen Faktor berücksichtigen muß; in „normalen" Zeiten kann indessen der Geldwertmaßstab als an sich konstant bleibend vorausgesetzt werden.

Das erwähnte Preiskalkulieren hängt, wie das wirtschaftliche Handeln überhaupt, von einer ganzen Reihe von persönlichen und objektiven Momenten ab: Wirtschaftsenergie und Wille, Marktkenntnis, Milieu, Standeszugehörigkeit usw. üben einen entscheidenden Einfluß aus, aber auch die Art und der Umfang des Gewerbebetriebes sind von Bedeutung[3]). So wird beispielsweise in den landwirtschaftlichen Klein- und Mittelbetrieben schon wegen des traditionalistischen Charakters ihrer Wirtschaftsführung die Preiskalkulation nicht so ausgeprägt sein wie in ähnlichen industriellen und Handels-Unternehmen[4]). Widerspricht schon das genaue Rechnen dem Wesen des Traditionalismus an sich, so wird eine Preiskalkulation in den erwähnten landwirtschaftlichen Betrieben auch noch deshalb schwierig sein, weil diese Betriebe eine Kombination von Konsumtions- und berufsmäßiger Produktionswirtschaft bzw. von Bedarfsdeckungs- und Erwerbswirtschaft darstellen[5]). Aus diesen Gründen wird der Landwirt oft geneigt sein, viele wirtschaftliche Entscheidungen auf Grund subjektiver Wertungen zu fällen.

Wir haben nun gesehen, daß in der Verkehrswirtschaft die Preise ein Mittel zur Erkenntnis des rationalen Handelns bilden. Ob der eingeschlagene Produktionsweg der richtige ist, die Verwendung des Produktivgutes X die wirtschaftlich zweckmäßigste ist, die Nachfrage bzw. das Angebot auf einem bestimmten Markt und zu einer bestimmten Zeit den höchsten Nutzen sichern usw. — über die wirtschaftliche Rationalität aller dieser und ähnlicher Handlungen entscheidet der Preis und sie läßt sich an diesem objektiv kontrollieren. Die betreffenden Entscheidungen und Handlungen werden zwar von den Wirtschaftssubjekten in ihren Betrieben und Unternehmen teilweise auf Grund von individuellen Wertungen und Schätzungen vorgenommen, aber je länger der Produktionsweg ist, einer je höheren Ordnung das Gut, über dessen Verwendung entschieden werden soll, angehört, desto notwendiger ist die Orientierung am Preise.

---

3) vgl. über die Bedeutung der persönlichen Eigenschaften wie der Rasse usw. für das wirtschaftliche Handeln v. Wieser, Fr., Theorie . . . a. a. O. S. 240.

4) vgl. List, Fr., Das nationale System der Politischen Oekonomie, 2. Auflage, Jena 1910, S. 292.

5) vgl. Cassel, G., Theoretische . . . a. a. O. S. 37.

Ein wirtschaftlich rationales Handeln im oben umschriebenen Sinne ist aber nur dort möglich, wo eine Freiheit der Bestimmung über die Produktionsrichtung und ein freies Verfügungsrecht über die Produktionsmittel bestehen. Ebenso setzt die vom individuellen Standpunkt aus rationale Verwendung des Einkommens die freie Gestaltung der Konsumtion voraus. Dort, wo diese Freiheit nicht besteht, z. B. bei obrigkeitlicher Beschränkung der Produktionsmittel, kann das Wirtschaftssubjekt die Produktion ebensowenig ausschließlich nach dem wirtschaftlichen Prinzip gestalten wie wenn ihm die betreffenden Produktionsmittel fehlten. Das Wirtschaftssubjekt müßte sich also bei der Aufstellung des Wirtschaftsplanes und bei der Bestimmung der Produktionsrichtung an die obrigkeitlich zulässigen Produktionsmittel halten bzw. nur die gestatteten Quantitäten davon gebrauchen. Nun ist ja theoretisch denkbar, daß die obrigkeitliche Regelung selbst am wirtschaftlichen Prinzip orientiert sein könnte, so daß dem privaten Wirtschaftssubjekt das rationale wirtschaftliche Handeln geradezu zur staatsbürgerlichen Pflicht gemacht würde; allein dies würde voraussetzen, daß die regulierende Obrigkeit die verschiedenen Verwendungsmöglichkeiten der Güter und insbesondere auch die Substitutionsmöglichkeiten genau kennt, was jedoch bei den Gütern höherer Ordnung und den komplizierten Produktionsprozessen praktisch kaum möglich sein dürfte.

Von der richtigen Preiskalkulation bei der Verwendung des Einkommens einer- und der Produktionsmittel andererseits hängt auch die Wettbewerbsfähigkeit der Angebot- und Nachfrageparteien auf dem Markte ab. Die Preiskalkulationen in der Wirtschaftsrechnung des einzelnen Haushaltes und im Wirtschaftsplan der Produktion im weiteren Sinne stellen somit einen inneren Zusammenhang aller Preise her, welcher sich auf dem Markte auswirkt. Umgekehrt wiederum wirken, wie wir sehen werden, die Marktvorgänge sowie auch außerwirtschaftliche Ereignisse wie Mißernte, Blockade usw. auf die Preiskalkulation im Haushalt und im Wirtschaftsbetriebe zurück. Diese Faktoren stehen somit in einem funktionalen Verhältnis zueinander.

Es erhebt sich nun die Frage, ob und inwiefern die privatwirtschaftliche Preiskalkulation eine grundsätzlich freie Preisbildung voraussetzt. Dabei verstehen wir unter freier Preisbildung bloß die noch näher zu umschreibende Preisbildung auf dem Markte im Gegensatz zu staatlich geregelten Preisen. Diese Frage bildet den eigentlichen Kern unseres Problems; denn von ihrer Beantwortung hängt die Lösung des letzteren ab. Auf Grund der oben gemachten Ausführungen können wir diese Frage teilweise, nämlich für die Güter entfernterer Ordnung ohne weiteres schon deshalb bejahend beantworten, weil deren genaue zahlenmäßige Bewertung Behörden

kaum möglich sein dürfte. Allein diese Frage soll hier allgemein beantwortet werden. Zu diesem Zweck wollen wir den Preismechanismus auf dem Markte und die verschiedenen Funktionen und Wirkungen der Preise auf Angebot und Nachfrage näher betrachten, indem wir zunächst von einer freien Marktpreisbildung, also vom Abhandensein staatlicher Preisregulierungen, ausgehen.

Werfen wir zunächst einen kurzen Blick auf den Markt und die Marktfiguren. In der arbeitsteiligen Verkehrswirtschaft sind sämtliche Einzelwirtschaften, Haushalte und Erwerbswirtschaften aufeinander angewiesen und durch den Markt miteinander verbunden Nicht nur die eigentliche Nachfrage und das Angebot vollziehen sich auf dem Markte, sondern auch die Produktion im weiteren Sinne geschieht im Hinblick auf und für den Markt, d. h. für den Absatz an persönlich Unbekannte[6]). Und zwar besteht diese von Sombart treffend bezeichnete „Markthörigkeit“[7]) auch für die marktbeherrschenden privaten Monopolgebilde sowie für die sogenannten „Selbstversorger“, wie z. B. die oben bereits erwähnten landwirtschaftlichen Klein- und Mittelbetriebe es sind. Weder können die ersteren, die Monopole, die Preise willkürlich, d. h. ohne Rücksicht auf die Nachfrage und die Kauffähigkeit festsetzen, noch sind die letzteren in der Befriedigung ihrer sonstigen Bedürfnisse von der Marktpreisbildung unabhängig. Die ganze Tragweite dieser „Markthörigkeit“ zeigt sich erst bei der näheren Betrachtung der Preisbildung.

Diese vollzieht sich auf dem Markte, der wiederum in verschiedene Spezialmärkte wie Produkten-, Arbeitsmarkt usw. zerfällt. Die in der Literatur viel umstrittene Frage, ob und inwiefern man den modernen Markt wegen des Bestehens von monopolistischen oder quasi monopolistischen Gebilden noch als freien Markt betrachten dürfe, interessiert uns hier nicht[8]). Für unseren Zweck genügt es, wenn wir von den oben erwähnten Voraussetzungen ausgehen: freie Verwendung der Produktionsmittel, freie Konsumwahl und Abhandensein obrigkeitlicher Einschränkung des Marktes, also in erster Linie das Fehlen rechtlicher Preisbindungen, dann aber auch die Freiheit des Angebotes und der Nachfrage für alle Privatwirtschaften.

Bei Vorliegen dieser Voraussetzungen kann man in Uebereinstimmung mit Eulenburg den Markt als freien betrachten[9]). Die Preisbildung auf einem solchen Markte wird durch das Angebot und

---

6) vgl. v. Philippovich, E., Grundriß der Politischen Oekonomie, 9. Aufl., Tübingen 1920, 1. Band, S. 145.

7) vgl. Sombart, W., Die drei Nationalökonomien, München und Leipzig 1930, S. 269.

8) vgl. über die Voraussetzung der freien Konkurrenz u. a.:
Schumpeter, J., Das Wesen . . . a. a. O. S. 271 ff.
Cassel, G., Theoretische . . . a. a. O. S. 106 ff.

9) Eulenburg, F., Die Preisbildung . . . a. a. O. S. 268.

die Nachfrage bestimmt, welche wiederum ihrerseits vom gegebenen Preisniveau abhängig sind. Und zwar ist diese letztere Abhängigkeit bei jeder Marktpartei eine doppelte: einmal von den bereits in der Wirtschaftsrechnung kalkulierten Marktpreisen wie Produktionskosten und Einkommen, die beide für die Gestaltung von Erzeugung und Verbrauch maßgebend sind; zum anderen von der Gestaltung der Preise zur Zeit der Vornahme des Tauschaktes. Zu diesem rein marktmäßigen Moment treten noch rein subjektive und objektive Faktoren hinzu, die auf die Preisgestaltung von Einfluß sind wie die Bedürfnisse, Stand der Technik, Mode usw. Betrachten wir nun noch die direkten Bestimmungsgründe der Preise und deren Wirkungen für jede der beiden Marktparteien gesondert.

a) Die Angebotspartei kann den Preis nur so hoch ansetzen, daß bei gegebener Nachfrage die angebotene Menge noch Absatz findet. Die Menge selbst hängt ihrerseits vom Preise, ferner von objektiven Momenten wie den zur Verfügung stehenden Produktionsfaktoren und deren technischer Verwendung ab. Da die Produktionsmittel ihrerseits in jeder Volkswirtschaft nur in begrenztem Maße vorhanden sind (sogen. Gesetz der Knappheit der Produktionselemente) ist eine Anpassung der Menge des Angebotes an die Preise von der Angebotsseite her je nach dem Produktionszweig und dem Stand der Technik verschieden, stets aber nur innerhalb beschränkter Grenzen möglich, und zwar gilt das nicht nur für die sogenannten „nicht beliebig vermehrbaren", sondern bis zu einem gewissen Grade für alle Güter. So bildet in der industriellen Produktion das fixe Kapital ein Hindernis für eine Umstellung, in der landwirtschaftlichen Produktion sind natürliche Grenzen für die Aenderung der Produktion durch das Gesetz des abnehmenden Bodenertrages gesetzt. Ein weiterer Bestimmungsgrund für die Angebotsparteien sind die aufgewendeten Kosten zuzüglich eines Durchschnittprofites, wobei die Maximalkosten des Grenzbetriebes, der zur Befriedigung der Nachfrage noch herangezogen werden muß, die untere Preisgrenze bildet. Und zwar wird die Angebotspartei nicht bloß auf die tatsächlich aufgewendeten Kosten abstellen dürfen, sondern sie wird, da sie diese Kosten im Hinblick auf den Absatz macht, auch die Wiederbeschaffungskosten berücksichtigen müssen[10]).

b) Bei der Betrachtung der Preisbestimmungsgründe für die Nachfrage empfiehlt es sich, zwischen Nachfrage nach Konsumgütern einer- und Produktionsgütern andererseits zu unterscheiden. Die erstere wird einerseits durch das Bedürfnis, welches wiederum seinerseits vom Preise abhängig oder unabhängig sein kann, je nachdem, ob es sich um eine elastische oder unelastische Nachfrage handelt, andererseits von der objektiven Kauffähigkeit bestimmt, die

10) vgl. Eulenburg, F., Die Preisbildung . . . a. a. O. S. 289.

wiederum von dem Einkommen und dem Preisstand abhängig ist. Dagegen ist die Nachfrage nach Produktivgütern durch die beiden objektiven Momente bestimmt: die Kauffähigkeit und die Marktlage. Daraus folgt, daß die Nachfrage schlechthin, also sowohl nach Konsum- wie auch nach Produktivgütern, von der Höhe der Preise abhängig ist; umgekehrt hängt diese wieder von der Größe der Nachfrage ab. Diese gegenseitige Abhängigkeit hat eine wichtige Folge: bei gegebener Kaufkraft wird die Nachfrage nach einem Gute X auch die Preise aller anderen Güter beeinflussen (Interdependenz der Preise).

Zusammenfassend können wir also sagen, daß die Preisbildung von einer ganzen Reihe von miteinander verflochtenen, gegenseitig sich bedingenden und auf einander einwirkenden Faktoren bestimmt ist. Diese haben einen dualistischen Charakter: sie sind teilweise symptomatisch und zugleich kausativ. Es besteht somit nicht nur ein organischer Zusammenhang der Preise, sondern wegen deren Wirkungen auf Produktion und Konsumtion auch ein solcher der ganzen Wirtschaft. Geht man nun, wie es hier geschieht, von einer Wirtschaftsordnung aus, in der die Gestaltung der Produktion und des Konsums bzw. des Angebotes und der Nachfrage frei ist, so drängt sich der unabweisbare Schluß auf, daß in einer solchen Wirtschaftsordnung die Bestimmung der Preise notwendigerweise von den Wirtschaftssubjekten selbst ausgehen muß. Oder anders ausgedrückt: die f r e i e Gestaltung der Produktion und des Konsums bedingt eine f r e i e, d. h. eine Marktpreisbildung, wie auch umgekehrt. In einem quasi statischen Zustande des Marktes, also bei einem Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage unter normalen Preisschwankungen bildet sich so ein nahezu einheitlicher Preis für alle Mengen eines bestimmten Gutes, der den Maximalkosten des Grenzbetriebes und dem niedrigsten Preisgebot der Nachfrage entspricht. Dieser Preis wird somit unter den gegebenen objektiven Verhältnissen dem individuellen Wirtschaftsprinzip der am Markt teilnehmenden Wirtschaftssubjekte am meisten entsprechen. Denn er ermöglicht nicht nur selbst den schwächsten Gliedern der Marktparteien ihre Bedürfnisse zu befriedigen bzw. den Absatz ihrer Produkte, sondern er bewirkt darüber hinaus für die stärkeren Mitbewerber auf beiden Seiten einen Differentialgewinn bzw. eine sogenannte Konsumentenrente. Die beiden letztgenannten Begleiterscheinungen können ihrerseits wiederum zu einer weiteren Ausdehnung der Produktion führen.

Um jedem Mißverständnis vorzubeugen, sei noch bemerkt: wenn wir hier, ohne es ausdrücklich so genannt zu haben, zu dem Schluß gelangen, daß die freie Preisbildung bei normalem Gleichgewichtszustande zu einem Maximum der Bedürfnisbefriedigung führt, ist dies nicht als absolutes Maximum gemeint, wie es die klassisch-

liberale Schule im Sinne einer praestabilierten Harmonie lehrte, sondern als relatives, d. h. Befriedigung der größten Zahl der bei dieser Preishöhe kauffähigen Nachfragenden. Das Maximum in dem hier verstandenen Sinne bedeutet also nicht die Befriedigung aller vorhandenen Bedürfnisse, sondern derjenigen der effektiven Nachfrage; es setzt somit eine gegebene Verteilung der Genuß- wie Produktivgüter und ein gegebenes Einkommen sowie freie Verfügung darüber voraus[11]).

Nehmen wir nun einmal an, daß der Staat bei den hier vorausgesetzten gegebenen objektiven Verhältnissen den Preis eines Gutes bestimmen wollte, so könnte diese Taxierung entweder auf der Basis des Gleichgewichtspreises liegen oder über oder unter diesem erfolgen. Im ersten Falle wäre die Taxierung, selbst wenn die Behörde den richtigen Gleichgewichtszustand herausfinden könnte, überflüssig. Die Taxierung ü b e r dem Gleichgewichtspreis würde einmal weniger Bedürfnisse befriedigen, was nur in den seltensten Fällen, z. B. für ausgesprochene Luxusbedürfnisse, den Absichten einer staatlichen Preispolitik entsprechen dürfte; aber auch die produktionsfördernde Wirkung eines höheren Preises wäre beschränkt, namentlich in der landwirtschaftlichen Produktion, die wegen ihrer natürlichen Grenzen und infolge der Wirkung des Gesetzes des abnehmenden Bodenertrages nur in beschränktem Maße ausdehnungsfähig ist. Eine Fixierung u n t e r dem Niveau des Gleichgewichtspreises würde aber eine Ausschaltung der Grenzbetriebe, also eine Verringerung des Sozialproduktes zur Folge haben. Da dann nicht alle Bedürfnisse befriedigt werden könnten, müßte man zur Rationierung der Nachfrage und wahrscheinlich auch zum Angebotszwang schreiten, weil nämlich anzunehmen ist, daß die kauffähigen Bevölkerungsschichten alsdann versuchen werden, ihren Bedarf über das rationierte Maß hinaus auf Umwegen und im Schleichhandel zu decken. Nur in einem Falle würde selbst in der Gleichgewichtslage eine staatliche Preisfixierung u n t e r dem Gleichgewichtspreis einen Sinn haben, nämlich dann, wenn das gesamte Angebot in einem Preiskartell zusammengeschlossen ist, und dieses ein absolutes Monopol für die Beschaffung der betreffenden Güter besitzt, welche Stellung es dazu benützt, die Preise so hoch anzusetzen, daß selbst bei niedrigeren Preisen die Grenzbetriebe ihre Produktionskosten noch decken könnten.

11) vgl. Schumpeter, J., Das Wesen . . . a. a. O S. 208/11.

2. Kapitel.

Wesen und Voraussetzungen staatlicher Preisnormierung.

Bei normaler Gleichgewichtslage des Marktes, wie wir sie früher annahmen, wird selten Veranlassung für staatliche Eingriffe in das Preisgefüge bestehen. Anders liegt der Fall, wenn der Markt durch irgendwelche außerwirtschaftlichen Ereignisse wie Vernichtung der Ernte oder Abschnürung der Zufuhr infolge einer Wirtschaftsblockade erschüttert ist, oder die Zufuhr aus dem Auslande infolge von Währungs- oder Zollmaßnahmen erheblich erschwert ist. In einer solchen Lage entsteht erfahrungsgemäß eine Panik auf der Nachfrageseite: die Konsumenten — und dies trifft auch bis zu einem gewissen Grade für die industrielle Nachfrage zu — befürchten die Erschöpfung der Vorräte und suchen sich dann zu jedem Preise, und zwar oft über den unmittelbaren Bedarf hinaus, einzudecken, indem jeder seine Kaufkraft ausnutzt. Andererseits werden die Besitzer von Vorräten in einer solchen Lage sich nicht gegenseitig unterbieten, sondern mit ihrem Angebot eher zurückhalten. Würde man den Markt seinem Schicksal überlassen, so würden sich wegen dieser psychologischen Ursache Panikpreise bilden, welche nicht unbedingt den verminderten Vorräten entsprechen müssen. Auch wenn man dem sogen. King'schen Gesetz nicht beipflichtet, demzufolge bei eintretendem Mangel an Lebensmitteln die Preise progressiv steigen, nämlich um 30 Prozent bei einem Ausfall von 10 Prozent, um 80 Prozent bei einem solchen von 20 Prozent und um 160 Prozent bei einem Ausfall von 30 Prozent, so wird doch die oben aufgestellte Behauptung, daß die Preise schneller steigen werden, als es dem Prozentsatze der Verminderung der Vorräte entsprechen würde, durch die Erfahrung bestätigt[12]). Eine derartige Preisentwicklung bedeutet erstens eine asoziale Verteilung der Güter, weil die weniger bemittelten Volksschichten ihren Bedarf nicht decken können, ferner hemmt sie die Zirkulation der Güter, da die Besitzer von Vorräten diese zurückhalten, drittens lenkt sie einen großen Teil des Volksvermögens gerade denen zu, die durch Zurückhalten der Vorräte die Panik noch vergrößern, unterstützt also somit den Wucher. Hinzu tritt noch als weitere Folge: bei wichtigen Gütern wie z. B. bei Getreide und Kohle wird deren Preisänderung das gesamte Preisgefüge beeinflussen.

Um den erwähnten privaten und volkswirtschaftlichen Schäden abzuhelfen, wird es sich in einer solchen Situation empfehlen, die Preise für die betreffenden Güter staatlich so festzusetzen, daß eine optimale Deckung des Bedarfes unter den gegebenen Umständen sichergestellt wird, ferner die Nachfrage zu rationieren und die Be-

12) vgl. Wagemann, E., Die Lebensmittelteurung . . . a. a. O. S. 125.

sitzer von Vorräten zum Angebot zu verpflichten, vollends — soweit dies möglich ist — die Produktion der betreffenden Güter auszudehnen bzw. zu intensivieren, evtl. mittels staatlicher Subventionen. Diese unvermeidlichen Maßnahmen führen somit zu einer über die bloße Preisregulierung hinausgehenden Beschränkung der Freiheit der Konsumgestaltung und zu einer teilweise öffentlichen Bewirtschaftung. Da hierbei weder das Sondereigentum an den Produktionsmitteln aufgehoben, noch das private Streben nach Gewinn gänzlich unterbunden wird, bleibt die privatwirtschaftliche Kalkulation grundsätzlich bestehen, und das Kostengesetz behält seine Wirkung. Daraus resultiert aber eine kaum lösbare Schwierigkeit für die Festsetzung der Preise: einerseits wird eine optimale Deckung des g e s a m t e n Bedarfs — d. h. nicht bloß der effektiven Nachfrage — angestrebt, was eine möglichst niedrige Preisfestsetzung im Interesse der schwächeren und schwächsten Käuferschichten erforderlich macht; andererseits müssen zur Deckung eben dieses Bedarfes auch die letzten Grenzbetriebe herangezogen, mithin auch deren ungünstige Gestehungskosten berücksichtigt werden. Um aus diesem schwierigen Dilemma herauszukommen, drängen sich zwei Möglichkeiten auf: entweder die Preise auf der Grundlage der günstigsten Betriebe festzusetzen, was einen Wegfall der Differentialrenten zur Folge haben würde, und die Grenzbetriebe staatlich zu subventionieren; oder die Preise je nach Kaufkraft, etwa nach Maßgabe der Steuererklärung der Konsumenten, abzustufen, wodurch die Konsumentenrente wegfiele. Indessen sind beide Wege viel zu kompliziert und praktisch kaum anwendbar. Die Schwierigkeiten, die sich beim Einschlagen des zweiten Weges ergeben würden, liegen klar zutage, aber auch beim ersten wäre ein Rückgang der Produktion zu befürchten. Erfolgt nun die Festsetzung der Preise auf einer so niedrigen Basis für lebensnotwendige Güter und zu einer Zeit, wo eine Geldvermehrung aus außerwirtschaftlichen Gründen stattfindet, wie es im Kriege der Fall war, so potenziert sich die inflatorische Wirkung, d. h. sie drückt auf den Grenznutzen des Geldes. Diejenigen Wirtschaftssubjekte, die einen Zuwachs von nomineller Kaufkraft erhalten, verwenden ihn dann zur Befriedigung von Bedürfnissen von geringerer Intensität, was wiederum eine Steigerung der Preise der anderen nicht preisgebundenen Güter zur Folge hat; zweitens würden die positiven Kräfte im volkswirtschaftlichen bzw. wehrpolitischen Sinne in unerwünschter Weise verwendet, vollends drittens erwächst aus dieser Preissteigerung für die Wirtschaftssubjekte, deren Preise gebunden sind, ein weiterer Nachteil.

Wollte man nun etwa die Preisfixierung auf der Grundlage der mittleren Gestehungskosten vornehmen, so könnte dies ebenfalls zu einer Verminderung des Angebotes führen. Die nämliche Folge

würde auch die Normierung eines mittleren Handelsgewinnes, etwa nach der Formel

P + 10 Prozent,

haben, weil dann die Händler an einem möglichst hohen Ankaufspreise, nicht aber an der Vermehrung des Angebotes interessiert wären. Ferner ist zu beachten, daß die letzte Art der Preisnormierung auch noch zu einem Kettenhandel führen würde, wodurch die Waren ebenfalls verteuert werden. Es wird somit ein sehr feines Tastgefühl erforderlich sein, die Preise so festzusetzen, daß die Erreichung des gesteckten Zieles, nämlich die optimale Deckung des Bedarfes, nicht durch privatwirtschaftliche Erwägungen von der Angebotsseite her vereitelt werden können. Das wird aber nur dann möglich sein, wenn die gesamte Produktion der betreffenden Güter und der mit ihnen im Produktionsprozeß zusammenhängenden (der produktionsverwandten) Güter einer strengen staatlichen Kontrolle unterstellt und genaue Vorschriften über die Verwendung sowohl der Produktiv- als auch der Konsumgüter aufgestellt werden.

Es ist klar, daß derartig tiefgreifende staatliche Maßnahmen, sofern sie einen größeren Wirtschaftssektor betreffen — und dieser muß schon wegen des Zusammenhanges des Preisgefüges zwangsläufig immer größer werden —, geeignet sind, die ganze Struktur der Wirtschaftsverfassung und des Wirtschaftssystems zu verändern. Die individuelle Bedürfnisbefriedigung, die Güterbeschaffung und Verwendung sowie die Bestimmung über die Richtung der Produktion werden alsdann mehr oder weniger der Selbstbestimmung der einzelnen Wirtschaftssubjekte entzogen und der Kontrolle der Gemeinschaft unterstellt. Das Maß und der Umfang der Beschränkung der privaten Autonomie der Einzelwirtschaften werden einmal von dem vom Gesetzgeber verfolgten Zwecke und zweitens von dessen mehr oder weniger radikalen Verwirklichung abhängen. So wird z. B., wenn der vom Gesetzgeber verfolgte Zweck die Bedarfsdeckung ist, und diese auch radikal durchgeführt wird, eine völlige Einschränkung der Konsumtions- und Produktionsfreiheit die Folge sein[13]). Macht sich der Staat die Erreichung der wirtschaftlichen Independenz, sei es aus volkswirtschaftlichen, sei es aus wehrpolitischen Gründen, zur Aufgabe, so wird er sich mit einer Produktions- und Verbrauchslenkung begnügen, die zwar unvermeidlicherweise ebenfalls eine Beschränkung der privaten Autonomie, aber nicht notwendigerweise deren völlige Aufhebung bedingt[14]). In allen diesen und ähnlichen Fällen beruht die Wirtschaft auch bei äußerer Aufrechterhaltung des Sondereigentums an den Produk-

13) vgl. darüber Weber, M., Wirtschaft . . . a. a. O. S. 60.
14) vgl. darüber Wagemann, E., Wirtschaftspolitische . . . a. a. O. S. 41 f., 178, 214 ff. und 230 ff.

tionsmitteln nicht mehr auf der „naturalen Macht" der Individuen, sondern auf der Bindung durch überindividuelle Normen[15]).

Die Herrschaft der Normen bedeutet zunächst, rein äußerlich betrachtet, die Bindung der Wirtschaftssubjekte an staatliche Ge- und Verbote. Dem Wesen nach haben diese Normen indessen eine weitergehende Wirkung: die ganze Wirtschaft wird in den Dienst eines höheren Zweckes gestellt. Dadurch wird die privatwirtschaftliche Rationalität, wie wir sie früher kurz skizziert haben, entweder stark eingeschränkt oder — nämlich bei radikaler Durchführung des staatlichen Zweckes — gänzlich ausgeschaltet. Da nun jedes Wirtschaften schon ex definitione rational ist, so wird der Staat zur Erreichung des von ihm verfolgten Zweckes eine diesem adaequate Rationalität, die man als soziale bezeichnen kann, zur Anwendung bringen. Diese unterscheidet sich von der erstgenannten dadurch, daß unter ihrer Herrschaft die Güter nicht oder nicht bloß formal nach quantitativen Tauschwertgrößen berechnet, sondern material nach ihrer Eignung und Bedeutung im Gesamtwirtschaftsplan und im Hinblick auf den vom Staat verfolgten Zweck bewertet werden[16]). Bei voller Herrschaft der sozialen Rationalität kommt somit der naturale Wert der Güter zur Geltung, wie ihn bereits Friedrich List in seiner „Theorie der produktiven Kräfte" konzipiert hat[17]). Auf den Fragenkomplex, ob und inwiefern bei einer solchen naturalen Bewertung der Güter eine Wirtschafts- und Kapitalrechnung noch möglich ist, ferner wie die Güter dann miteinander verglichen und ausgetauscht werden, die Arbeitsleistung entlöhnt wird usw., kann hier nicht eingegangen werden[18]). Es besteht in diesem Zusammenhang hierfür auch keine Veranlassung, zu diesen schwierigen Fragen Stellung zu nehmen, zumal, da wir uns hier nicht mit den Wirkungen der Vollsozialisierung der Wirtschaft zu beschäftigen, sondern den Fall zu untersuchen haben, wo der Staat das Sondereigentum an den Produktionsmitteln, den Geldgebrauch und die Geldrechnung der Einzelwirtschaft grundsätzlich unangetastet bestehen läßt und sich lediglich — zunächst — darauf beschränkt, den von ihm verfolgten ethischen, sozialen oder sonstigen Zweck durch direkte Einwirkung auf die Preise zu erreichen. Für diesen Fall haben wir festgestellt, daß der Staat bei längerer Dauer dieses Zustandes dazu gelangen muß, die gesamte Wirtschaft einem einheitlichen zentralen Willen zu unterstellen, der sie nach den genannten Postulaten leiten soll. Ob und inwiefern ein solcher Zustand dem Wesen einer Sozialisierung gleichkommt,

15) Sombart, W., Prinzipielle Eigenart des modernen Kapitalismus in G. d. S., IV. Abtlg., I. Teil, Tübingen 1925, S. 2 ff.

16) Über den Unterschied zwischen formaler und naturaler Rationalität vgl. Weber, M., Wirtschaft . . . a. a. O. S. 44 ff. und 75.

17) vgl. darüber Salin, E., Geschichte der Volkswirtschaftslehre, 2. Aufl., Berlin 1929, S. 78 ff. und 102.

18) vgl. darüber Weber M., Wirtschaft . . . a. a. O., v. Wieser F., Theorie . . . a. a. O. S. 422, Ritschl, H., Gemeinwirtschaft und kapitalistische Marktwirtschaft, Tübingen 1931, S. 60 und 132 ff.

haben wir hier nicht zu untersuchen. So viel dürfte indessen auf Grund der bisherigen Ausführungen feststehen, daß auch in dem hier behandelten Falle für die Einzelwirtschaft eine ausschließliche Orientierung an der privatwirtschaftlichen Rationalität nicht mehr möglich ist. Denn dort, wo die Parteien die Preise auf Grund der jeweiligen Marktlage nicht mehr autonom bestimmen können und in der Verwendung der Produktivgüter an staatliche Anordnungen gebunden sind, da ist ein rationales Handeln im früher umschriebenen Sinne nicht mehr denkbar. In einem solchen Falle tritt an die Stelle der privaten die soziale Rationalität, welche nicht — oder nicht ausschließlich — rechnet, sondern in erster Linie wertet und die Güter derjenigen Verwendung zuführt, die dem staatlichen Zwecke am meisten entspricht.

Sehen wir von dem uns hier nicht weiter interessierenden Fall der vollen Sozialisierung ab, so können wir das Ergebnis der vorstehenden Ausführungen zusammenfassend als unerläßliche Voraussetzungen des Erfolges einer staatlichen Preispolitik nennen:

a) Das Vorhandensein eines rational und präzise funktionierenden Verwaltungsapparates, der die g a n z e Wirtschaft in der Richtung des staatlichen Zieles und in Uebereinstimmung mit den erwähnten Normen zu lenken imstande ist;

b) muß einer staatlichen Preisnormierung „nicht beliebig vermehrbarer" Güter die Beschlagnahme unbedingt vorausgehen und die Preisfixierung von einer öffentlichen Bewirtschaftung und Rationierung gefolgt sein;

c) der Preiszusammenhang muß berücksichtigt, und die Preise müssen so aufeinander abgestimmt werden, daß die Produktion zur höchsten Leistung angespornt wird. Dies kann durch richtige Preisrelationen der verschiedenen produktionstechnisch zusammenhängenden Erzeugnisse erreicht werden, welche die Produktionsrichtung im Sinne der staatlichen Zielsetzung bestimmen;

d) vollends müssen die Produktions- bzw. Reproduktionskosten berücksichtigt werden, sofern sich die Preisbindung nicht zugleich auch auf die Kostenelemente erstreckt.

Ob und inwiefern ein noch so präzise arbeitender Verwaltungsapparat von außen her imstande ist, alle diese Tatsachen genügend zu berücksichtigen und in Einklang mit dem staatlichen Ziel zu bringen, ist eine Frage, die hier nicht zu entscheiden ist. Nur so viel läßt sich sagen: je einfacher der Produktionsprozeß der betreffenden Güter ist, je homogeneren Bedürfnissen sie dienen und je standardisierter die Güter sind, um so leichter eignen sie sich für eine staatliche Preisnormierung. Ohne die erwähnten weiteren staatlichen Maßnahmen werden Preisfestsetzungen, sofern diese für

längere Zeit erfolgen, jedoch nicht zu dem vom Staate verfolgten Ziele führen; denn auf die Dauer wird sich bei einer Preisgestaltung unabhängig von der Marktlage das „oekonomische Gesetz" als stärker erweisen und somit obrigkeitlichen Preisregelungen allein hier Grenzen setzen. Unsystematische, nur fallweise Eingriffe des Staates in das Preisgefüge sind daher nicht nur nicht geeignet zur Erreichung der staatlichen Ziele, vielmehr werden durch diese nur neue Schwierigkeiten ausgelöst, die wieder nach weiteren staatlichen Interventionen rufen.

II. Staatliche Preispolitik und agrare Produktion.

3. Kapitel.

Höchstpreise für Getreide und die Eigenart der landwirtschaftlichen Betriebsform.

Die bisherigen auf Grund von allgemeinwirtschaftlichen Ueberlegungen gemachten Ausführungen sollen nunmehr an der staatlichen Regelung der Getreidepreise während des Weltkrieges verifiziert, oder vielmehr es sollen am Versagen des Versuchs, durch bloßen Eingriff in den Verteilungsprozeß die Preisgestaltung einzelner Güter unabhängig von der Marktlage nach einer bestimmten sozialpolitischen Norm auszurichten, die Grenzen staatlicher Preisregelung nachgewiesen werden. Soll indessen ein solcher Nachweis einen Anspruch auf Allgemeingültigkeit erheben dürfen, so muß das zum Beweis herangezogene historische Beispiel paradigmatischen Charakter besitzen, d. h. es darf keine solche Besonderheiten aufweisen, die es als Beweis einer allgemeingültigen Behauptung ungeeignet machen.

In der Tat eignen sich die Höchstpreise für Getreide aus drei Gründen für den hier unternommenen Nachweis. Erstens handelt es sich um Güter, deren Preisgestaltung in Anbetracht einer Notlage nach staatlicher Normierung riefen; zweitens erleichterte deren standardisierter Charakter die staatliche Preisbindung und Kontrolle, und drittens wurden diese Güter damals wenigstens zum größten Teil im Inlande produziert, was eine staatliche Einflußnahme auf ihre Produktion ermöglichte. Andererseits wiesen diese Güter zwei wichtige Besonderheiten auf: sie dienten zugleich als Konsumgüter und als Produktionsmittel im agraren Produktionsprozeß; außerdem kann ihre Produktion wohl durch geeignete private und staatliche Maßnahmen wesentlich gefördert, aber nur in beschränktem Umfange gesteigert werden. Gerade diese beiden Besonderheiten hätten den damaligen Gesetzgeber, der die Sicherstellung der Versorgung des ganzen Volkes mit lebensnotwendigen Nahrungsmitteln zu erträglichen Preisen anstrebte, veranlassen müssen, sich nicht auf eine bloße Preisnormierung zu beschränken. Die Nichtbeachtung oder nur unzulängliche Berücksichtigung der

Produktion bei der Festsetzung der Höchstpreise ist um so mehr erstaunlich, als mit dieser allein die angestrebte Lösung des Verteilungsproblems keineswegs zu erreichen war; denn es ist beinahe trivial, zu sagen, daß doch zuerst genügend produziert werden muß und alsdann erst konsumiert werden kann. Daß eine Steigerung der agraren Produktion unter den damals obwaltenden Umständen eine unabweisliche Lebensnotwendigkeit war, wird sich aus der weiteren Darstellung ergeben. Inwiefern freilich eine solche Steigerung durch eine staatliche Regelung der Produktion zu erreichen gewesen wäre, und inwieweit gerade die Höchstpreise eine hemmende Wirkung in dieser Richtung ausübten, darauf ist noch weiter unten zurückzukommen. Hier sei vorwegnehmend eingeräumt, daß einer staatlichen Regelung der agraren Produktion unter Aufrechterhaltung des liberalen Wirtschaftssystems, das anzutasten bei Kriegsbeginn unter völliger Verkennung des Charakters des Staatsnotstandes noch frevelhaft schien, mannigfache und fast unüberwindliche Schwierigkeiten entgegenstanden. Es dürfte denn auch ohne weiteres einleuchten, daß eine staatliche Einflußnahme auf die Getreideproduktion allein nicht genügt hätte, vielmehr sich die staatliche Kontrolle auf die gesamte agrare Produktion hätte erstrecken müssen. Denn der landwirtschaftliche Betrieb bildet nun einmal ein einheitliches Ganzes, dessen einzelne Zweige wie ein feines Räderwerk ineinandergreifen. So läßt sich beispielsweise die Viehhaltung nicht gut vom Ackerbau trennen, vielmehr ist ein erheblicher Teil der Erträgnisse dieses Zweiges dem Konto der ersteren zuzuschreiben und umgekehrt. Dies bedeutet wiederum, daß die für die Viehhaltung aufgewandten Kosten, wie Kraftfuttermittel usw., indirekt auch dem Ackerbau zugute kommen; ebenso verhält es sich umgekehrt hinsichtlich des Kostenaufwandes für künstliche Düngemittel[19]).

Da nun andererseits die landwirtschaftliche Produktionsweise trotz ihres traditionalistischen Charakters nichtsdestoweniger kalkulatorisch-rechenhaft ist und auf privatwirtschaftlichen Erwägungen beruht, so wäre es notwendig gewesen, wollte man durch eine staatliche Regelung der agraren Produktion ein volkswirtschaftliches Optimum erreichen, nicht nur sämtliche Produktionsfaktoren aller landwirtschaftlichen Produktionszweige mitzuberücksichtigen, sondern auch die Preise sämtlicher Agrarprodukte so zu regeln und auf einander abzustimmen, daß für den Landwirt kein Anreiz bestanden hätte, die Erreichung jenes Optimums aus privatwirtschaftlichen Erwägungen heraus zu verhindern. Eine derartig umfassende und einheitliche Regelung konnte aber schon deshalb nicht ins Auge gefaßt werden, weil die Herstellungskosten nicht

19) vgl. hierzu auch Bierei und Stieger „Herstellungskosten und Höchstpreise in der Landwirtschaft" in „Mitteilungen der Deutschen Landwirtschafts-Gesellschaft" St. 51, Berlin 1915, S. 708.

nur in den verschiedenen Betriebskategorien variieren, sondern selbst in den Betrieben der gleichen Größen- bzw. Erzeugungsklassen wegen einer Reihe von Faktoren, wie die natürliche Bodenbeschaffenheit, Verwendung von künstlichen Düngemitteln usw., verschieden sind. Man beschritt daher den bequemeren Weg der Festsetzung von Höchstpreisen für lebensnotwendige Nahrungsmittel. Richtunggebend war bei dieser Maßnahme die Norm: Versorgung des ganzen Volkes mit lebensnotwendigen Nahrungsmitteln, namentlich mit Brotgetreide, zu „gerechten" Preisen. Was man unter „gerecht" verstand, und auf welcher Grundlage die Preise festgesetzt wurden, davon wird noch weiter unten die Rede sein.

Vor einer eingehenderen Darstellung der preissteigernden Faktoren sowie der Höchstpreispolitik für Getreide und ihrer Wirkungen sei noch ein kurzer Ueberblick über die Struktur der deutschen Landwirtschaft vor Kriegsausbruch gegeben, der sich auf die wesentlichen Grundzüge, soweit sie für das zu behandelnde Problem in Betracht kommen sowie auf die Wiedergabe von statistischen Zahlen beschränken soll.

4. Kapitel.

Die deutsche Landwirtschaft vor Kriegsausbruch.

Im Jahre 1907 waren 90,7 Prozent der Gesamtbodenfläche des Deutschen Reiches land- und forstwirtschaftlich genutzt. Die landwirtschaftlich genutzte Fläche allein betrug 64,8 Prozent, wovon 48,8 Prozent auf Acker- und Gartenland, 11 Prozent auf Wiesen und 5 Prozent auf Weiden entfielen; von der Fläche des Ackerlandes dienten 60,1 Prozent dem Getreidebau, 14,2 Prozent dem Futterbau und 13 Prozent dem Hackfruchtbau[20]). Die gesamte landwirtschaftlich genutzte Fläche verteilte sich auf die einzelnen Betriebskategorien nach Hektarbesitz wie folgt[21]):

Tab. 1

Unter 2 ha	2–5 ha	5–20 ha	20–100 ha	100 ha und darüber
1731311	3304878	10421564	9322103	7055018
5,4%	10,4%	32,7%	29,3%	22,2%

Die Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe betrug zur gleichen Zeit in den Betriebsgrößenklassen[21]):

20) vgl. Aereboe, F., Der Einfluß . . . a. a. O. S. 4.
21) Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich 1914.

Tab. 2

Unter 2 ha	2–5 ha	5–20 ha	20–100 ha	100 ha und darüber
3 378 509	1 006 277	1 065 539	262 191	23 566

In der Zeit bis zum Kriegsausbruch dürften sich diese Verhältnisse kaum wesentlich geändert haben.

Die Getreideernteerträge[22]) betrugen in Deutschland im Jahre 1913 durchschnittlich auf 1 ha in 100 kg für

Roggen	19,1
Weizen	21,6
Gerste	22,2
Hafer	21,9

Ein Vergleich dieser Ernteerträge mit denen anderer Staaten zeigt, daß die deutsche Landwirtschaft damit fast an der Spitze aller europäischen Länder stand. Dieses Resultat ist in Anbetracht der nicht gerade günstigen Bodenverhältnisse unbestritten der von der deutschen Landwirtschaft systematisch betriebenen Intensivkultur des Bodens zuzuschreiben, wie noch die Zahlen über die Verwendung von landwirtschaftlichen Maschinen und künstlichen Düngemitteln zeigen werden — eine Leistung, die allerdings durch die staatliche Zollpolitik weitgehend begünstigt wurde. Im Rahmen der agrarpolitischen Mittel bediente man sich in Deutschland vor dem Kriege zum Schutze der agraren Produktion im Inlande fast ausschließlich der Zollpolitik. Der Staat beschränkte sich darauf, die landwirtschaftliche Erzeugung durch Zölle zu schützen und gleichzeitig Einfuhrscheine auszugeben, um andererseits wieder die Ausfuhr zu erleichtern; die Abwicklung dieser argrarpolitischen Maßnahmen war jedoch völlig dem freien Handel überlassen. Es handelte sich dabei um ein vorwiegend starres Zollsystem, das als reiner Schutzzoll im Interesse einer Erhaltung bzw. Steigerung der inländischen agraren Produktion diente. Im wesentlichen standen die deutschen Agrarzölle der Vorkriegszeit in folgendem Verhältnis zu den Weltmarktpreisen[23]):

Tab. 3

	Weltmarktpreise	Vertragszollsätze	Zollsätze in % der Weltmarktpreise
Weizen	16,3	5,5	33,74
Roggen	13,1	5,0	35,97
Hafer	13,8	5,0	36,76
Futtergerste	13,8	1,3	9,77

22) nach Aereboe, F., Der Einfluß . . . a. a. O. S. 22.
23) vgl. Baade, F., System der agrarpolitischen Mittel, in „Deutsche Agrarpolitik", Veröffentlichung der F. List-Gesellschaft, Berlin 1932.

Zollfrei waren alle eiweißhaltigen Futtermittel, die somit zu Weltmarktpreisen zur Unterhaltung des deutschen Viehbestandes eingeführt werden konnten. Ferner waren die Sätze zwischen den Brot- und Futtergetreidezöllen erheblich differenziert. Das vorerwähnte Einfuhrscheinsystem bildete eine Ergänzung zu diesen zollpolitischen Maßnahmen; es stellte jedoch im Rahmen des agrarpolitischen Systems keine grundsätzliche Modifikation dar, da es ebenso wie das starre Zollsystem ohne direkte staatliche Intervention die Preisbeeinflussung erzielen wollte.

Dieses agrarpolitische System der Vorkriegszeit erfüllte seine Aufgabe — Schutz der inländischen agraren Produktion und Erhaltung der deutschen Landwirtschaft — in erster Linie dadurch, daß Deutschland für die durch Zölle geschützten agraren Erzeugnisse ein eindeutiges Zuschußland war. Selbst im Erntejahr 1912/13 stand einem Ausfuhrüberschuß von 860 000 to Roggen ein Einfuhrüberschuß von rund 6 Millionen to an Weizen, Gerste, Hafer und Mais gegenüber.

Die inländische Erzeugung sowie die Einfuhrüberschüsse an Getreide betrugen in Deutschland im Durchschnitt der Jahre 1912/13 in 1000 to[24]):

Tab. 4

	Inländische Erzeugung: Ernteerträge [25])	Einfuhrüberschüsse [26])
Roggen	11910,3	— 531,8
Weizen	4508,3	1991,2
Spelz	424,0	— 2,1
Gerste	3647,4	2918,4
Hafer	9117,1	62,0

Der deutsche Viehbestand betrug in den Jahren 1907, 1912 und 1913 in 1000 Stück[27]):

Tab. 5

	1907	1912	1913
Pferde	4345,0	4523,1	4558,3
Rindvieh insgesamt	20630,5	20182,0	20994,4
Kühe allein	10967,0	10944,3	11320,5
Schweine	22146,5	21923,7	25659,1
Schafe	7703,7	5803,4	5520,8

24) nach Kuczynski und Zuntz, Deutschlands . . . a. a. O. S. 113/14.
25) Die deutsche Erntestatistik wies vor dem Kriege etwa 5—15 Prozent zu hohe Erträge aus. Vgl. darüber weiter unten S. 31, Anm. 35).
26) — = Ausfuhrüberschüsse!
27) vgl. Sering, M., Die deutsche . . . a. a. O. S. 5/19.

Bei einer Bevölkerung von 66,98 Millionen entfielen demnach 1913 auf je 1000 Einwohner:

Pferde	68
Rindvieh insgesamt	313
Kühe allein	169
Schweine	383
Schafe	82

Zur Unterhaltung dieses Viehbestandes betrug im Durchschnitt der Jahre 1912/13 der Einfuhrüberschuß an Kraftfuttermitteln 4 376 712 Tonnen[28]).

An Kunstdüngemitteln verbrauchte die deutsche Landwirtschaft im Jahre 1913 in 100 kg[29]):

Superphosphat	20 000 000
Thomasmehl	22 000 000
Chilesalpeter	5 600 000
Schwefelsaures Ammoniak	4 000 000
Kalisalze	30 130 000

Hiervon konnten jedoch aus dem Inlande nur Kalisalze, schwefelsaures Ammoniak und Thomasmehl bezogen werden. Die Einfuhr an reiner Düngerphosphorsäure (P_2O_5) betrug vor Kriegsausbruch jährlich bis zu 630 000 to.

Wie bereits erwähnt, war auch die Verwendung von Maschinen in der Landwirtschaft vor dem Kriege stetig im Zunehmen begriffen. Von 100 landwirtschaftlichen Betrieben benutzten im Jahre 1906/07 Maschinen in den Betriebskategorien nach Hektarbesitz[30]):

Tab. 6

unter 2 ha	2—5 ha	5—10 ha	10—20 ha	20—50 ha	50—100 ha	100—200 ha	200 und mehr ha
4,8	33,1	65,3	86,6	93,2	94,2	96,3	98,2

Während um die Mitte des vorigen Jahrhunderts noch 65 Prozent der deutschen Bevölkerung in der Landwirtschaft tätig waren, betrug 1907 der Anteil der in der Land- und Forstwirtschaft Beschäftigten nur noch 28,6 Prozent. Die deutsche Landwirtschaft war denn auch vor Kriegsbeginn zum nicht geringen Teil auf die Heranziehung von fremden Saison- und Wanderarbeitern angewiesen[31]).

28) nach Kuczynski und Zuntz, Deutschlands . . . a. a. O.

29) nach Aereboe, F., Der Einfluß . . . a. a. O. S. 40.

30) nach Sering, M., Die deutsche . . . a. a. O. S. 18.

31) Für das Geschäftsjahr 1911/12 (vom 1. 10. bis 30. 9.) wurden vom Reiche 411706 Legitimationskarten für ausländische landwirtschaftliche Wanderarbeiter ausgefertigt. (Vgl. Stat. Jahrbuch für das Deutsche Reich 1914.)

Die Arbeitskräfte gruppierten sich in den verschiedenen landwirtschaftlichen Betriebsgrößenklassen 1907 in Prozenten der Gesamtzahl der beschäftigten Personen endlich noch wie folgt[32]):

Tab. 7

	Klein- u. Mittelbetriebe 5—20 ha	Großbäuerliche Betriebe 20—100 ha	Großbetriebe 100 ha u. mehr
Familienarbeitskräfte	73,8	39,9	3,0
Fremde Arbeitskräfte [33])	26,2	60,1	97,0
Davon:	100,0	100,0	100,0
männlich	50,3	54,8	58,7
weiblich	49,7	45,2	41,3
	100,0	100,0	100,0

Kurz zusammengefaßt zeigt das in dem vorstehenden Ueberblick dargestellte statistische Material, daß Deutschland vor dem Weltkriege in seiner Nahrungsmittelversorgung in vierfacher Hinsicht vom Auslande abhängig war:

Erstens mußte das Reich aus dem Auslande große Mengen Kraftfuttermittel zur Unterhaltung seines Viehbestandes, zweitens erhebliche Massen Kunstdüngemittel und drittens auch einen Teil Brotgetreide selbst importieren; viertens endlich war die deutsche Landwirtschaft zum großen Teil auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen.

32) nach Sering, M., Die deutsche . . . a. a. O. S. 137.
33) einschließlich ausländischer Wanderarbeiter.

III. Die Ursachen der Preissteigerung mit Beginn des Krieges.

5. Kapitel.

Die Abschnürung der ausländischen Zufuhr, die Vorräte und die Verknappung an Getreide und Futtermitteln.

Bei der Betrachtung der preissteigernden Faktoren empfiehlt es sich zu unterscheiden zwischen solchen, die aus der Störung des wirtschaftlichen Gleichgewichtes zwischen Angebot und Nachfrage resultieren, und solchen Faktoren, die im Gefolge der Höchstpreisgesetzgebung, sowie der sonstigen staatlichen Maßnahmen als deren Begleiterscheinungen bzw. als unbeabsichtigte Nebenwirkungen sich erst später spürbar machten. Die letztgenannte Gruppe von preissteigernden Faktoren soll erst weiter unten bei der Erörterung der Wirkungen der Höchstpreisgesetze behandelt werden. Was nun die erstgenannten Faktoren anbetrifft, so kommt in erster Linie der beinahe vollständige Ausfall der ausländischen Zufuhr von Getreide und Futtermitteln in Betracht. Wir verweisen auf die oben wiedergegebenen Zahlen über die Einfuhrüberschüsse, müssen indessen bemerken, daß die Ansichten darüber, wie hoch der prozentuale Ausfall für die Deckung des deutschen Bedarfes an Getreide und Futtermitteln war, in der einschlägigen Literatur nicht unerheblich von einander abweichen. Während er z. B. nach Thieß und Wiedenfeld nur 10 Prozent betragen haben soll[34]), wird er neuestens von Wagemann auf annähernd 25 Prozent geschätzt[35]). Die Einbuße für die deutsche Bedarfsdeckung erscheint noch stärker, wenn man den Ausfall des vom Auslande bezogenen Kunstdüngers berücksichtigt, wodurch die inländische Getreideproduktion nicht mehr in der vor

34) vgl. Thiess und Wiedenfeld, Die Preisbildung . . . a. a. O. S. 22.

35) Wagemann, E., Wirtschaftspolitische . . . a. a. O. S. 124, ähnlich Warmbold, H., Futtergetreide . . . a. a. O. und v. Tyszka, C., Teuerung . . . a. a. O. S. 21.
Diese erheblichen Abweichungen mögen auf die mangelhafte Ausbildung der landwirtschaftlichen Produktionsstatistik in Deutschland vor dem Kriege zurückzuführen sein; so nimmt z. B. v. Batocki eine Überschätzung der Bestellungsfläche sowie der Hektarerträge von 10 Prozent an (vgl. v. Batocki, Zur Einführung der „Beiträge zur Kriegswirtschaft", Beiträge Heft 1, Berlin 1916, S. 2), während sie nach Ballod, Grundriß der Statistik, Berlin 1913, S. 63., 20 Prozent betragen soll; ähnlich auch Wagemann. E., Wirtschaftspolitische . . . a. a. O. S. 124.

dem Kriege üblichen intensiven Weise weiter betrieben werden konnte[36]). Unter der weiteren Berücksichtigung der Einziehung von Arbeitskräften und der Gespanne zum Heere gelangt dann Wagemann zu dem Ergebnis, daß der Krieg Deutschland rund ein Drittel der Nahrungs- und Futtermittel entzogen hat[37]).

Auch über die Frage, ob bei Kriegsausbruch Vorräte an Lebensmitteln vorhanden waren, bestehen in der Literatur einander entgegengesetzte Meinungen. Ein so guter Kenner der deutschen Ernährungsverhältnisse wie Aereboe behauptet: „Irgendwelche Vorräte an Nahrungsmitteln für den Kriegsfall waren bei Ausbruch des Krieges im Inlande nicht aufgespeichert, denn niemand hatte einen solchen erwartet und für denselben vorgesorgt“[38]). Indessen dürfte diese Ansicht kaum zutreffend sein; denn es ist nicht anzunehmen, ja, es klänge beinahe absurd, wollte man behaupten — und das tut Aereboe —, daß das wohlhabende Vorkriegsdeutschland geradezu von der Hand in den Mund gelebt habe. Es ist u. E. keineswegs etwa als ein Beweis für eine deutsche Kriegsabsicht zu werten, wenn man im Gegenteil annimmt, daß bei Kriegsausbruch sogar sehr beträchtliche Vorräte an Getreide und sonstigen Nahrungsmitteln bei den Hunderttausenden von Produzenten, Großmühlen, Großhändlern usw. aufgespeichert waren, zumal es sich hier meistens um lagerungsfähige Waren handelte. Dies wird denn auch in der Literatur im Gegensatz zu Aereboe allgemein angenommen[39]). Soviel ist indessen sicher, daß diese Vorräte — und soweit hat Aereboe recht — nicht auf eine staatliche Vorratspolitik im Hinblick auf einen kommenden Krieg zurückzuführen waren. Denn eine solche Vorratspolitik hat es vor dem Kriege tatsächlich nicht gegeben; vielmehr beschränkte sich der Staat darauf, die deutsche Landwirtschaft, wie oben bereits ausgeführt wurde, durch Schutzzölle zu fördern, um Deutschland im Kriegsfalle in der Versorgung mit den lebensnotwendigen Nahrungsmitteln vom Auslande unabhängig zu machen. Der Staat schuf somit nur die Bedingungen für die Sicherstellung der Volksernährung im Kriege, er beließ aber im übrigen diese selbst, damaligen liberalen Anschauungen gemäß, der privaten Initiative.

Ueber die ziffernmäßige Höhe der Vorräte fehlen leider jegliche Zahlen; immerhin darf als sicher angenommen werden, daß man es

---

36) Über den Einfluß des Mangels an Düngemitteln auf die Erträge der deutschen Landwirtschaft vgl. Aereboe, F., Der Einfluß . . . a. a. O. S. 40 ff., der dort auf S. 43 bemerkt: „Bedenkt man, daß in der deutschen Landwirtschaft vor Kriegsausbruch auf 100 kg aufgewandten Stickstoffdünger im Durchschnitt ein Mehrertrag von 300 bis 350 kg Getreide und von 1200 bis 1400 kg Zuckerrüben geerntet worden sind, so versteht man, was der Ausfall gerade an den erforderlichen Stickstoffdüngemitteln in der Kriegszeit für den Rückgang der Ernteerträge zu bedeuten gehabt hat.“

37) Wagemann, E., Wirtschaftspolitische . . . a. a. O.

38) Aereboe, F., Der Einfluß . . . a. a. O. S. 29.

39) vgl. Warmbold, H., Futtergetreide . . . a. a. O. S. 25.
Wagemann, E., Wirtschaftspolitische . . . a. a. O. S. 127.
v. Oldenburg-Januschau, Erinnerungen, a. a. O. S. 146.

hauptsächlich diesen von der Privatwirtschaft — es sei nochmals betont: durch normale Lagerhaltung entsprechend der hohen wirtschaftlichen Blüte des Vorkriegsdeutschland — aufgespeicherten erheblichen Vorräten zuzuschreiben hat, wenn trotz der beinahe völligen Abschnürung der ausländischen Zufuhr, trotz der schlechten Ernte im Jahre 1915 und trotz der, wie wir noch näher zeigen werden, systemlosen staatlichen Preispolitik, die deutsche Ernährungslage noch im zweiten Kriegsjahre relativ befriedigend war. Daß eine staatliche Bestandsaufnahme und Beschlagnahme der vorhandenen Getreidevorräte gleich zu Beginn des Krieges die damals einsetzende Preistreiberei und Spekulation in Lebensmitteln unterbinden und mithin auch für die ganze staatliche Ernährungs- und Preispolitik eine günstige Basis hätte schaffen können, leuchtet ohne weiteres ein, sobald wir die durch den Kriegsausbruch geschaffene ernährungswirtschaftliche Situation betrachten.

Der um ungefähr ein Drittel des Friedenskonsums gekürzte Fonds an Nahrungs- und Futtermitteln mußte für drei verschiedene Gruppen ausreichen: das Heer, die landwirtschaftlichen Selbstversorger und die städtische Zivilbevölkerung. Das Heer machte ungefähr ein Sechstel und die landwirtschaftliche Bevölkerung rund ein Drittel der Gesamtbevölkerung aus. Es ist klar, daß der Bedarf des Heeres an Nahrungs- und Futtermitteln in erster Linie voll gedeckt werden mußte, ebenso waren die landwirtschaftlichen Selbstversorger, wenigstens solange eine staatliche Beschlagnahme der Vorräte und eine genaue Kontrolle der landwirtschaftlichen Produktion nicht erfolgte — und diese hat es eigentlich nie gegeben — in der Lage, ihren gewohnten friedensmäßigen Konsum zu decken; es verblieb somit für die Hälfte der Gesamtbevölkerung, d. h. der städtischen Zivilbevölkerung, nur ein Sechstel oder pro Kopf der letzteren berechnet, ein Drittel des friedensmäßigen Konsums[40]).

Um jedem Mißverständnis vorzubeugen, muß bemerkt werden, daß diese prekäre Ernährungslage nicht etwa gleich zu Kriegsbeginn schon bestand, sondern sich erst dann ergeben hätte, wenn vom Staate den Dingen freier Lauf gelassen wäre. Wie der Preiskampf auf freiem Markte ausgesehen, und zu welcher Preisentwicklung es geführt haben würde, davon wird man sich ein ungefähres Bild machen können, wenn wir die weiteren preissteigernden Faktoren, sowie die Entwicklung der Getreidepreise vor dem Eingriff des Staates in die freie Marktpreisbildung verfolgen.

40) vgl. Wagemann, E., Wirtschaftspolitische . . . a. a. O. S. 124.

6. Kapitel.

Die erhöhte Nachfrage nach Lebensmitteln und die lokalen Höchstpreisfestsetzungen.

Infolge der mit Kriegsbeginn eingetretenen Abschnürung der ausländischen Zufuhr von Getreide und Futtermitteln wurde Deutschland zunächst hinsichtlich dieser wichtigen Güter in einen „geschlossenen Handelsstaat" umgewandelt. Wohl suchte die Regierung durch ein Gesetz betreffend vorübergehende Einfuhrerleichterungen[41]) durch Aufhebung der Zölle für „wichtige Nahrungsmittel" die Einfuhr dieser Güter zu vermehren, allein die neutralen Länder, die hierfür in Betracht kamen, waren selbst mehr oder weniger auf die Einfuhr solcher Güter angewiesen und haben daher gleich zu Beginn des Krieges entsprechende Ausfuhrverbote erlassen. Erst später trat durch die Eröffnung des Donauweges insofern eine Aenderung ein, als von Ende des Jahres 1915 bis zum Eintritt Rumäniens in den Krieg erhebliche Getreideüberschüsse dieses Landes nach Deutschland eingeführt werden konnten. Diese sollen nach einer amtlichen Verlautbarung vom 29. August 1916 1,4 Millionen Tonnen betragen haben[42]).

Die Isolierung des deutschen Marktes bewirkte einerseits eine Ausschaltung der in Friedenszeiten bestehenden ausgleichenden Preistendenzen, andererseits erlangten die einheimischen Besitzer von Lebensmitteln eine faktische Monopolstellung. War schon diese, weil es sich hier um nicht beliebig vermehrbare Güter handelte, ohnehin eine sehr starke, so wurde sie noch durch die Veränderungen, die auf der Nachfrageseite eintraten, besonders erhöht. Zwei Momente waren es, die von der Nachfrageseite her preissteigernde Tendenzen auslösten: einmal das Unbekanntsein der vorhandenen Vorräte, was zu allgemeinen Angstkäufen führte, zum anderen das Auftreten der Proviantämter als Käufer. Da, wie oben bereits erwähnt wurde, der Staat vor dem Kriege keine Vorratspolitik betrieben hatte, sahen sich die Proviantämter gleich nach Kriegsausbruch genötigt, sich für längere Zeit mit Lebensmitteln, insbesondere mit stapelfähigem Getreide, einzudecken. So kauften sie denn, wo sie nur konnten, größere Mengen Getreide und andere Lebensmittel ein, wobei die einzelnen Intendanturen sich sogar gegenseitig in den Preisen überboten[43])! Eine ähnliche preissteigernde Tendenz ging auch von der Einkaufspolitik der Städte aus, die ebenfalls bald nach Kriegsausbruch größere Getreidemengen zu hohen Preisen einkauften[44]).

---

41) Gesetz vom 4. August 1914, RGBL. S. 338; dazu Bekanntmachung betr. vorübergehende Einfuhrerleichterungen. RGBL. S. 352.
42) vgl. Warmbold, H., Futtergetreide : . . a. a. O S. 26.
43) vgl. Eulenburg, F., Die Bewegung . . . a. a. O.
44) Skalweit, A., Kommunale . . . a. a. O. S. 42.

Infolge dieses Auftretens neuer zahlungsfähiger und zahlungswilliger Käuferschichten wurde das Gleichgewicht des Marktes gestört. Daß die Produzenten und der Handel — und man muß hinzufügen: nicht nur der normale, sondern auch der spekulative — sich diese „Konjunktur" zunutze machten, ist ganz natürlich, ja, man muß sich im Gegenteil wundern, daß die Preise nicht noch mehr in die Höhe schnellten; hätte doch unter den damals obwaltenden Umständen und beim Wettbewerb derart zahlungsfähiger Käuferschichten der Preis leicht die Kaufkraftgrenze weiter Volksschichten überschreiten können!

Während der Staat als Marktfaktor durch die Einkaufspolitik der Militärintendanturen und der Kommunen nicht wenig dazu beitrug, daß die Preise rapid anstiegen, versuchte er zugleich als Machtfaktor, d. h. als Gesetzgeber, den preissteigernden Tendenzen entgegenzuwirken. Am 4. August 1914 wurde das Gesetz betreffend die Festsetzung von Höchstpreisen erlassen[45]). § 1 dieses Gesetzes lautet: „Für die Dauer des gegenwärtigen Krieges k ö n n e n für Gegenstände des täglichen Bedarfes, insbesondere für Nahrungs- und Futtermittel aller Art, sowie für rohe Naturerzeugnisse, Heiz- und Leuchtstoffe Höchstpreise festgesetzt werden". Die Befugnis zur Festsetzung der Höchstpreise wurde den Landeszentralbehörden und den von diesen bestimmten Behörden eingeräumt. Es handelt sich also nicht um ein eigentliches Höchstpreisgesetz, sondern um die gesetzliche Grundlage für die Festsetzung von Höchstpreisen durch die Landeszentralbehörden. Nach der Begründung des Gesetzes sollten durch die Festsetzung von Höchstpreisen solche Preissteigerungen unterbunden werden, die nicht in „der Natur der Verhältnisse begründet sind"[46]). Man muß über diese Begründung staunen, da, wie oben ausgeführt wurde, die Preissteigerung durchaus den damaligen Verhältnissen, d. h. der gesteigerten Nachfrage und dem verminderten Angebot, entsprachen. Der Gesetzgeber verfolgte offenbar ein doppeltes Ziel: erstens den breiten Volksschichten die normale Versorgung mit den Gegenständen des täglichen Bedarfes zu ermöglichen, zweitens aber auch den Produzenten und Händlern einen dem Vorrat und der normalen, d. h. der nicht rein spekulativen, Nachfrage entsprechenden angemessenen Preis zuzubilligen, damit sie nicht mit dem Angebot zurückhielten. Dieses letztere Ziel hätte sich freilich auch durch den im § 2 des Gesetzes vorgesehenen Angebotszwang und Beschlagnahme des Vorrates im Weigerungsfalle erreichen lassen. Allein, die Beschlagnahme erschien dem in liberalen Gedankengängen befangenen Gesetzgeber als ein zu weitgehender Eingriff in die Wirtschaft, zu dem man nur als ultima ratio Zuflucht nehmen soll. Die Landeszentralbehörden

45) RGBL. S. 339.
46) vgl. Thieß und Wiedenfeld, Die Preisbildung . . . a. a. O. S. 6/7.

machten indessen von den ihnen eingeräumten Befugnissen keinen Gebrauch, sondern übertrugen sie auf die Lokalbehörden, wodurch das Anwendungsgebiet dieses Gesetzes erstens örtlich, zweitens aber auch sachlich, indem die Lokalbehörden Höchstpreise in der Regel nur für den Kleinhandel festsetzten, eingeschränkt wurde. Das Gesetz hatte daher nur lokale Wirkungen und dies auch nur solange, als die infolge der Mobilmachung entstandene Verkehrsstockung, durch die das Reich in eine Anzahl von mehr oder weniger isolierte Märkte zerfiel, die Abwanderung der Waren von den Orten mit gebundenen zu denjenigen mit freien Preisen verhinderte. Sobald die Verkehrsstockung behoben war, versagte das Gesetz vollständig, und man muß hinzufügen, daß es notwendigerweise versagen mußte, weil erstens die Großhandelspreise für Getreide sehr schnell anstiegen, und zweitens, weil das Bestehen von privilegierten Preisinseln auf einem und demselben Wirtschaftsgebiet nur so weit möglich ist, als die Preisdifferenz eine Folge der Transportkosten ist. So stiegen die Preise im Großhandel der beiden für die menschliche Ernährung wichtigsten Getreidearten seit Kriegsausbruch bis November 1914, d. h. bis zum Zeitpunkt, da der Bundesrat in die freie Marktpreisbildung eingriff und die Höchstpreise für das ganze Reichsgebiet festsetzte, für Weizen um 26 Prozent und für Roggen um 30 Prozent[47]). Es ist bemerkenswert, daß die Spannung zwischen Getreide- und Mehlpreis, die vor Kriegsausbruch 56 Mk. für Roggen und 57 Mk. für Weizen pro Tonne betrug, sich noch nach der Festsetzung der Höchstpreise für Getreide bis zum Januar 1915 verdreifacht hatte[48]). Wir wollen diese Entwicklung deshalb schon hier näher betrachten, weil die Zunahme der Spannung zwischen Getreide- und Mehlpreis auf eine Reihe von preissteigernde Faktoren zurückzuführen ist, die uns in diesem Zusammenhang besonders interessieren. Folgende Gründe waren es, die diese Zunahme der Spannung bewirkten:

a) Die Erhöhung der industriellen Löhne, während die landwirtschaftlichen Löhne, soweit sie Barlöhne waren, wegen der Beschäftigung von Frauen, Jugendlichen, Dienstuntauglichen und Kriegsgefangenen, sowie nicht zuletzt auch wegen der mangelhaft ausgebildeten Organisation der Landarbeiter keine wesentliche Steigerung erfuhren[49]), was schließlich der Förderung der landwirtschaftlichen Produktion zugute kam.

b) Infolge der Verminderung der Getreidemenge mußten die Großmühlen ihren Betrieb einschränken, wodurch die Produktion verteuert wurde; ähnliches gilt auch für die Mehlhändler, denn es

47) vgl. v. Tyszka, C., Teurung . . . a. a. O. S. 23.
Eulenburg, F., Die Bewegung . . . a. a. O. S. 192.
48) vgl. Eulenburg, F., Die Bewegung . . . a. a. O.
49) vgl. Geschäftsberichte des deutschen Landarbeiterverbandes 1914—1919.

ist anzunehmen, daß auch diese wegen der Verminderung der Umsatzmengen bei sonst gestiegenen Lebenshaltungskosten und Soziallasten einen größeren Zuschlag machten, ja, von der „Konjunktur" profitieren wollten.

c) Die starke Steigerung der Sackmiete infolge der Knappheit der Säcke.

Bemerkenswert dabei ist auch das Verhältnis der Kleinhandelspreise von Mehl zu den Brotpreisen, die für den Konsumenten allein maßgebend sind. Während das Roggen- und Weizenmehl im Kleinhandel von August 1914 bis März 1915 eine Steigerung des Preises von 60 Prozent bzw. 41 Prozent erfuhren, betrug diese für das Roggenbrot 44 Prozent und für das Weizenbrot nur 34 Prozent. Der Brotpreis ist somit weniger gestiegen als der des Mehles. Da andererseits die betreffenden Getreidepreise im Großhandel noch höher gestiegen waren als im Kleinhandel, müßte man annehmen, daß die Bäcker vielleicht unter dem Einfluß der lokalen Höchstpreise und namentlich mit Rücksicht auf die Volksstimmung die Situation weniger ausnutzten als die Händler und Produzenten. Allein der Unterschied in der verschiedenen Entwicklung der Preissteigerung läßt sich auch leicht durch das stärkere Ausmahlen des Getreides und die Verschlechterung der Qualität des Brotes erklären.

7. Kapitel.

Die allgemeinen preissteigernden Faktoren, insbesondere die Geldvermehrung.

Bisher war nur von den speziellen preissteigernden Faktoren auf dem uns in erster Linie interessierenden Gebiete des Ernährungswesens die Rede. Schon diese Faktoren allein hätten nach den theoretischen Ausführungen im ersten Teile genügt, um das gesamte Preisniveau erheblich zu beeinflussen[50]). Allein die Warenverknappung war eine allgemeine. Es gibt zwar kein Mittel, sie statistisch zu erfassen, ebensowenig wie die Warenversorgung sich in Indexziffern ausdrücken läßt; aber man kann mit Sicherheit annehmen, daß die Warenverknappung sich beinahe auf alle Güter

50) Anderer Meinung ist Cassel ⟨vgl. Das Geldwesen . . . a. a. O. S. 45⟩, der allgemein die Ansicht vertritt, daß eine relative Verknappung in der Versorgung einer Volkswirtschaft mit bestimmten Gütern nur eine Änderung der zwischen den Gütern bestehenden Relation, nicht aber notwendig eine Änderung des ganzen Preisniveaus zur Folge haben müsse. Diese Ansicht dürfte in ihrer Allgemeinheit kaum richtig sein und sie trifft sicherlich nicht zu bei einer infolge Verknappung der lebensnotwendigen Güter ausgelösten Preissteigerung. Denn eine wesentliche Preissteigerung dieser Güter muß wegen der dadurch verursachten Verteuerung der Lebenshaltungskosten der breiten Volksschichten unvermeidlich auf das gesamte Preisniveau Einfluß haben. Ferner ist zu beachten, daß für den Verbraucher nicht das Moment der Preisrelation, sondern das absolute Preisniveau, d. h. diejenige Einkommensquote, die er für die Ernährung ausgeben muß, ausschlaggebend ist.

erstreckte. Die durch die Abschneidung der Zufuhr vom Auslande verursachte Warenverknappung wurde durch eine ganze Reihe von inneren, mit dem Krieg und der Kriegswirtschaft zusammenhängenden Momenten noch wesentlich verschärft. In erster Linie sind hier zu nennen:

a) Die gewaltige Gütervernichtung im Kriege, vor allem von Munition, Bekleidung und sonstigen Kriegsgeräten. Dadurch wird der Ausnutzungskoeffizient der Güter gegenüber demjenigen in normalen Zeiten vergrößert, die Lebensdauer der Güter wird eine kürzere und diese müssen außerdem angesichts des dringenden Bedarfes sofort ersetzt werden. Dies hat dann zur Folge: erstens, daß der vorhandene Produktionsapparat, der für die Herstellung der Güter in Anspruch genommen wird, für den zivilen Bedarf in nicht genügendem Maße sorgen kann; zweitens wird der Produktionsapparat selber durch die starke Inanspruchnahme schneller und stärker als sonst abgenützt, denn der Verschleiß ist im Kriege bedeutend größer als im Frieden[51]). Der stärker abgenützte Produktionsapparat konnte aber während des Krieges nur in unzureichendem Maße unterhalten, geschweige denn erneuert werden, weil die Gewinne der Unternehmer, wie wir noch sehen werden, vom Staate in Form von Anleihen zur Finanzierung der Kriegsführung abgeschöpft wurden. Das Versäumnis des laufenden Unterhaltes und der Ergänzung der Produktionsgüter des festen und verzehrten beweglichen Realkapitals, die stete Umwandlung der erheblichen Unternehmungsüberschüsse in Kriegskonsumgüter mußte notwendigerweise zur Verringerung der Produktionskapazität und mithin auch zu einer Verminderung des Gütervorrates führen[52]).

b) Die Verringerung der Güterproduktion wegen des Einzugs von ungefähr ein Sechstel der Gesamtbevölkerung zum Heeresdienst.

Die unter a und b genannten, den Güterbestand der Volkswirtschaft verringernden Momente wurden allerdings teilweise gemildert einerseits durch größere Sparsamkeit, rationellere Ausnutzung der Güter und Herstellung von Ersatzstoffen — die Not macht erfinderisch! — und andererseits durch die Heranziehung von Frauen, Jugendlichen, Greisen und Kriegsgefangenen. Ferner ist in diesem Zusammenhang zu beachten, daß die konzentrierte Nachfrage, die von dem neuen Gemeinschaftsbedarf ausging, die Entstehung eines konzentrierten Angebotes, also der Großbetriebe, begünstigte, was wiederum eine bessere Ausnützung der Produktionskapazität, ferner die Herstellung von Ersatzstoffen und das Einschlagen von Produktionsumwegen ermöglichte. Allein dieser Schaffung von

51) vgl. Eulenburg, F., Zur Theorie . . . a. a. O., insbesondere S. 360/62.

52) vgl. Cassel, G., Theoretische . . . a. a. O. S. 31 und Eulenburg, F., Zur Theorie . . . a. a. O.

neuen Großbetrieben waren aus den oben angedeuteten Gründen — Mangel an Rohstoffen und Arbeitskräften, Abschöpfung von Betriebsüberschüssen durch den Staat usw. — Grenzen gesetzt.

Die Verminderung des Güterbestandes machte sich um so mehr bemerkbar, als gleich nach Kriegsausbruch ein neuer Gemeinschaftsbedarf entstand. Die Nachfrage, die von dieser Seite ausging, war eine besonders dringende und effektive, d. h. sie mußte unter allen Umständen ohne Rücksicht auf die Preise befriedigt werden und sie verfügte auch über die nötigen Mittel, um sich die Befriedigung auf dem Markte zu verschaffen. Auf allen Spezialmärkten, wie z. B. denen für Nahrungsmittel, Textilapparate usw., wo die staatliche mit der zivilen Nachfrage konkurrierend auftrat, wurden die Preise in die Höhe getrieben; und zwar mußte die Preissteigerung in erster Linie alle unentbehrlichen Gegenstände des täglichen Lebens erfassen, für die gleichzeitig ein dringender Kriegsbedarf bestand. Die fortwährende Preissteigerung veranlaßte dann viele Warenbesitzer, mit dem Angebot zurückzuhalten in der Erwartung, in einem späteren Moment für ihre Waren noch höhere Preise zu erlangen. Dies führte wiederum zu einer weiteren Warenverknappung auf dem Markte, was zu einer weiteren Preissteigerung Anlaß gab. Und zwar pflanzte sich diese notwendigerweise auch auf die Ersatzstoffe fort. Da der Handel sich immer mehr den Gütern zuwandte, bei denen die höchsten Gewinne zu erzielen waren, ging auch von dieser Seite eine weitere preissteigernde Wirkung aus. Denn die hohen, vom Handel bezahlten Preise mußten durch entsprechende hohe Zuschläge beim Wiederverkauf hereingebracht werden. So geriet denn die ganze Preisentwicklung in einen circulus vitiosus.

Die bisher skizzierten preissteigernden Tendenzen gingen von der Warenseite aus. Da sie, wie wir gezeigt haben, sich auf das ganze Preisniveau erstreckten, bewirkten sie eine Aenderung der äußeren Kaufkraft, d. h. des Tauschwertes des Geldes im Verhältnis zur gesamten Warenmenge. Diese Aenderung wäre auch bei gleichbleibender Geldmenge proportional zur Warenverknappung und der Verminderung des Angebotes eingetreten; sie erfuhr aber durch das Auftreten einer zusätzlichen effektiven Nachfrage eine überproportionale Steigerung. Diese überproportionale Preissteigerung war die Resultante zweier wesensverschiedener Komponenten: die eine ging von der Warenseite aus, nämlich von dem oben beschriebenen absolut gestiegenen Güterbedarf; die andere ging von der Geldseite aus, nämlich von der Art und Weise, wie sich die zusätzliche Nachfrage die Geldmittel zur Deckung des neuen Gemeinschaftsbedarfes beschaffte. Ein kurzer Ueberblick über die Kriegsfinanzierung des Reiches wird uns zeigen, daß von hier aus ein selbständiges preissteigerndes Element in die Preisentwicklung hineingetragen wurde.

Nachdem die Reichsbank bereits im Zustande der drohenden Kriegsgefahr, nämlich am 31. Juli 1914, die Einlösung der Noten faktisch eingestellt hatte, ergingen am 4. August 1914 vier Gesetze, durch welche erstens die Einlösungspflicht aufgehoben und zweitens die Grundlage für die Schöpfung künstlicher Zahlungsmittel gelegt wurde[53]). Auf Grund dieser Gesetze hat sich das Reich in den ersten Kriegswochen die Geldmittel zur Deckung seiner Ausgaben für die Mobilmachung und die Kriegsführung durch bankmäßige Geldschöpfung in der Weise verschafft, indem es kurzfristige Schatzanweisungen bei der Reichsbank diskontierte und den Gegenwert entweder in Stückgeld abhob oder durch Ueberweisung über ihn verfügte. Die Reichsschatzanweisungen sowie die Reichsschatzwechsel mit einer Laufzeit von höchstens drei Monaten konnten der Reichsbank als Notendeckung dienen, sie wurden also den Handelswechseln gleichgestellt. Allein vom 23. Juli bis zum 7. August 1914 nahm der Bestand an Reichsschatzanweisungen und -wechseln bei der Reichsbank um ca. 3 Milliarden Mark zu und im nämlichen Zeitabschnitt trat eine Steigerung des Notenumlaufes um rund 2 Milliarden zuzüglich 300 Millionen Mark Scheidemünzen und Reichskassenscheinen ein[54]). Da die Kriegsausgaben des Reiches fortwährend stiegen, nämlich von 1,2 Milliarden zu Beginn auf rund 5 Milliarden Mark monatlich zu Ende des Krieges, nahm auch der Bestand an Reichsschatzanweisungen stetig zu und betrug im November 1918 51,2 Milliarden Mark[55]). Entsprechend hat sich auch trotz des entwickelten bargeldlosen Verkehrs der Notenumlauf vermehrt, freilich nicht mehr in dem Umfange, wie zu Beginn des Krieges[56]). Außer dem von der Reichsbank ausgewiesenen Notenumlauf müssen bei einer Betrachtung der von der Geldseite ausgehenden preissteigernden Tendenz auch noch die Darlehenskassenscheine mit kleinem Nennwert von 1 bis 50 Mark berücksichtigt werden. Diese Scheine wurden von den durch das Darlehenskassenscheinengesetz ins Leben gerufenen Darlehenskassen ausgegeben. Sie waren zwar keine gesetzlichen Zahlungsmittel im Privatverkehr, aber da sie „Kassenkurs" hatten, d. h. bei den öffentlichen Kassen zu ihrem Nennwert angenommen wurden, war ihnen auch die Zirkulation im Privatverkehr gesichert. Dieser letztere Umstand, nämlich die Zirkulation von verschiedenen Noten, die von verschiedenen Stellen ausgegeben wurden, machte es unmöglich, den genauen Betrag des gesamten Geldumlaufes während des Krieges

53) Gesetz v. 4. Aug. 1914 betr. die Reichskassenscheine und die Banknoten, RGBL. S. 347.
Gesetz v. 4. Aug. 1914 betr. Änderung des Münzgesetzes, RGBL. S. 326.
Gesetz v. 4. Aug. 1914 betr. Änderung des Bankgesetzes, RGBL. S 327, sowie
Darlehensgesetz v. 4. Aug. 1914, RGBL. S. 340.
vgl. darüber die referierende Darstellung im Weltwirtschaftl. Archiv, Bd. 43, 1926 I, S. 117 ff., Kiel 1926

54) vgl. Stucken, R., Deutsche . . . a. a. O. S. 32.

55) vgl. Stucken, R., Deutsche . . . a. a. O. S. 37.

56) vgl. Vogel, E. H., Die Anleihen der kriegführenden Staaten im Kriege (in Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, Bd. 43, S. 248 ff.), Tübingen 1916/17.

allein auf Grund der Reichsbankausweise anzugeben. Versagen aber die Reichsbankausweise in dieser Beziehung, so lassen sich auch keine genauen quantitätstheoretischen Betrachtungen über das Verhältnis von Geldzirkulation und Preissteigerung im Kriege anstellen. Wir können aber eine solche auch schon deshalb nicht vornehmen, weil die tatsächlich im Kriege vor sich gegangene Preissteigerung sich jeder statistischen Erfassung entzieht, da neben den freien oder gebundenen offiziellen Marktpreisen es auch noch Schleichhandelspreise gab, die wesentlich höher waren als die ersteren. Auf Grund der obigen Ausführungen können wir lediglich behaupten, daß gleich nach Kriegsausbruch künstliche Kaufkraft von der Reichsbank und den Darlehenskassen, die eigentliche Notenbankfunktionen ausübten, geschaffen wurde, und daß diese künstliche Kaufkraft zweifellos preissteigernd wirken mußte einmal darum, weil jede künstliche Geldschöpfung, der faktisch keine Grenzen gesetzt sind, eine innere Verschlechterung des Preisgutes darstellt; zum anderen, weil das Geld, welches das Reich für Heereslieferungen ausgab, dem Geldmarkt zufloß, da die Industrie die mangelnden Rohstoffe nicht durch fremde Zufuhr ergänzen konnte, so daß die ungeheuren Geldmassen nicht ins Ausland abfließen konnten; es fehlte somit die in normalen Zeiten, d. h. bei freiem Außenhandel vorhandene Selbstregulierung im Sinne der Quantitäts- bzw. Nivellierungstheorie.

Als weitere Gründe für die preissteigernde Tendenz der künstlichen Geldschöpfung kann man anführen: die Steigerung der Nominaleinkommen[57]) sowie die damit infolge der Intensivierung der Nachfrage zusammenhängende Beschleunigung der Umlaufsgeschwindigkeit des Geldes, da jeder versuchte, soviel Waren als nur möglich zu erwerben. Ist nun die Tatsache, daß die künstliche Geld- und Kreditschöpfung während des Krieges eine Verschlechterung des Preisgutes, also des inneren Geldwertes an sich, bedeutete und mithin auch als primärer preissteigernder Faktor betrachtet werden muß, kaum zu bestreiten[58]), so muß jedoch betont werden, daß der Anteil dieses Faktors an der allgemeinen Preissteigerung sich nicht ziffernmäßig feststellen läßt. Die Gründe hierfür sind die nämlichen, wie die früher angeführten. Wir können also lediglich sagen, daß die Preissteigerung im Kriege eine Resultante aus der Warenverknappung und der künstlichen Geldschöpfung war. Da nun, wie wir oben zeigten, die Vermehrung der Geldmenge auf die zusätzliche Nachfrage zur Deckung des neuen Gemeinschaftsbedarfes

57) Das nominelle Volkseinkommen stieg nach Wagemann ⟨Wirtschaftspolitische . . . a. a. O. S. 105⟩ von 48 Mdn. vor dem Kriege auf 80 Mdn. Mk. nach dem Stande des dritten Quartals 1918. Von diesem Einkommen waren 60 Mdn. zum Verbrauch verfügbar gegenüber 40 Mdn. vor dem Kriege und zwar für Ernährungsausgaben 36 Mdn. ⟨gegenüber 16 Mdn. vor dem Kriege⟩, für Wohnung 4 Mdn. und für übrigen Bedarf 20 Mdn. Mk. Die restlichen 20 Mdn. Mk. bildeten Ersparnisse, die ungefähr dem Betrag der jährlichen Kriegsanleihen entsprachen.

58) so auch Cassel, G., Das Geldwesen . . . a. a. O. S. 10 14, 21 ff., ferner Stucken, R., Deutsche . . . a. a. O. S. 41; weniger bestimmt für das erste Kriegsjahr Wagemann, E., Wirtschaftspolitische . . a a. O. S. 104 ff.

zurückzuführen ist, diese letztere aber an sich schon, d. h. ohne künstliche Geldschöpfung preissteigernd wirkte, so können wir als die drei primären preissteigernden Faktoren bezeichnen:

die Warenverknappung,
die zusätzliche Nachfrage und
die künstliche Geldschöpfung,

welch letztere auch das Element der Geldvermehrung und der Erhöhung der Umlaufsgeschwindigkeit des Geldes implicite in sich schließt.

IV. Die Höchstpreispolitik für Getreide und ihre Wirkungen während des Krieges.

8. Kapitel.

Freie oder gebundene Getreidepreise? Die Störung des Gleichgewichtes von Angebot und Nachfrage und das Bedarfsdeckungsproblem.

Die im Vorgehenden skizzierten preissteigernden Faktoren sind freilich nicht sofort in Erscheinung getreten, ja sie wurden von dem immer dichter werdenden Geldschleier auch späterhin zum Teil verhüllt, aber virtuell waren sie schon in der ersten Periode nach Kriegsausbruch vorhanden und wurden mit zunehmender Dauer des Krieges immer wirksamer. Rein theoretisch betrachtet, bestanden somit damals zwei verschiedene Problemkomplexe, die freilich miteinander eng verbunden waren: die von der Waren- und Geldseite her ausgelöste Störung des Gleichgewichtes von Angebot und Nachfrage und das Bedarfsdeckungsproblem. Aus der von der Warenseite ausgelösten Gleichgewichtsstörung resultierte eine Preissteigerung, die von der Geldseite her noch überproportional verschärft wurde.

Betrachtet man die Gleichgewichtsstörung für sich gesondert, so könnte man auf den ersten Blick meinen, daß diese bei „freiem Spiel der Kräfte", d. h. wenn der Markt sich selber überlassen worden wäre, mittels des Preismechanismus hätte behoben werden können. Denn die Preissteigerung hätte, so könnte man meinen — und dies wird auch von Cassel tatsächlich angenommen[59]) — eine Einschränkung der Nachfrage herbeiführen müssen, so daß sich ein neues Gleichgewicht gebildet hätte. Allein bei freiem Wettbewerb wären wohl die lebensnotwendigen Güter entsprechend ihrem Nährgehalt und den Ernährungsgewohnheiten der verschiedenen Volksschichten von der Preissteigerung mit erfaßt worden, eine Beschränkung der Nachfrage wäre aber nur bis zum physiologischen

59) vgl. Cassel, G., Das Geldwesen . . . a. a. O. S. 22 und passim.

Existenzminimum möglich gewesen. Eine Einschränkung des Konsums von lebensnotwendigen Nahrungsmitteln hätte sich somit nur dann erreichen lassen, wenn der Preis die Kaufkraftgrenze der breiten Volksschichten erreicht hätte. Denn es kann keinem Zweifel unterliegen, daß diese Schichten auf alle irgendwie entbehrlichen Bedürfnisse verzichtet hätten — und man muß hinzufügen: sogar bei den wesentlich niedrigeren Höchstpreisen tatsächlich verzichtet hatten —, um ihren Nahrungsbedarf zu decken. Dabei wäre die Höhe der Preise für lebensnotwendige Güter nicht einmal allein durch das Einkommen der großen Massen begrenzt gewesen; es ist vielmehr anzunehmen, daß auch die Ersparnisse herangezogen worden wären. Daraus ergibt sich aber, daß der freie Marktmechanismus keine wesentliche Verbrauchsbeschränkung für die lebensnotwendigen Nahrungsmittel bewirkt, mithin auch nicht eine Verringerung der Nachfrage herbeigeführt hätte. Im Gegenteil, es wäre unter dem Einfluß von ungehemmt ansteigenden Preisen eine noch stärkere Umstellung des Konsums auf Brot und Kartoffeln — die Nahrungsmittel der großen Masse! — auf Kosten der Genuß- und animalischen Nahrungsmittel sowie der anderen Bedürfnisse, wie namentlich Kleidung und Wohnung, zu erwarten gewesen. In der Tat hatten auch im Kriege bis zur Einführung der Rationierung, also bis Mitte Februar 1915, der Brot- und Kartoffelkonsum erheblich zugenommen[60]). Die Gründe hierfür waren: erstens haben die Truppen im Felde mehr Brot erhalten als die Mehrzahl der Mannschaften sonst im Frieden verzehrte, ferner die Einschränkung des Fleischgenusses wegen der hohen Fleischpreise, und der Fortfall bzw. die Verteuerung sonstiger Nahrungsmittel wie Eier, Fische, Geflügel, Schokolade usw. Es besteht kein Grund anzunehmen, daß eine ähnliche Verbrauchsverschiebung bei freier Marktgestaltung — wo doch, wie hier vorausgesetzt wird, das gesamte Preisniveau ein wesentlich höheres gewesen wäre — nicht stattgefunden hätte.

Ebensowenig aber hätte man unter den damals obwaltenden Verhältnissen — selbst wenn wir zunächst von den gestiegenen Produktionskosten und dem Bodenertragsgesetz absehen —, durch eine ungehemmte Preissteigerung eine wesentliche Ausdehnung der Produktion und mithin des Angebotes erreichen können. Denn erstens hatte sich die deutsche Landwirtschaft vor dem Kriege, wie oben gezeigt wurde, hinter Schutzzollmauern entwickelt und daher schon einen sehr hohen Produktionsgrad erreicht, so daß man von dem Einfluß steigender Preise keine erhebliche Erhöhung des Produktionsvolumens erwarten konnte. Zweitens hätte aber eine Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion entweder durch Heranziehung neuer bis anhin unbebauter Böden oder mittels Intensivierung des bereits bebauten Bodens durch Mehraufwand von Arbeit

60) vgl. Eulenburg, F., Die deutsche . . . a. a. O. S. 44.

und Kapital erreicht werden können, was jedoch bei dem damals bestehenden Mangel an Arbeitskräften, Gespannen, Maschinen und Futter- und Düngemitteln nicht möglich war. War es doch gerade der Mangel an den genannten Produktionsmitteln, der im Verlaufe des Krieges zu einem Rückgang der landwirtschaftlichen Produktion führte[61]). Dabei ist ferner zu beachten, daß der Ertrag der erweiterten bzw. intensivierten Produktion so groß hätte sein müssen, daß er sowohl das infolge der Abschnürung der ausländischen Zufuhr entstandene Brotgetreidedefizit von rund 14 Prozent als auch den Ausfall von ausländischen Futtermitteln, wozu noch das Defizit in den Endprodukten wie Butter, Käse und Schmalz hinzukam, hätte decken können. Solange diese Defizite bestanden, konnte von der Angebotsseite her das gestörte Gleichgewicht nicht wieder hergestellt werden. Denn ein eventuell erzielter Mehrertrag an Getreide wäre zweifellos — gleichgültig, ob bei freien oder gebundenen Getreidepreisen — im landwirtschaftlichen Betrieb als Produktionsmittel, nämlich als Futter, verwandt worden. Dies aus zwei Gründen: erstens, weil das Vieh, wie wir weiter unten noch zeigen werden, zur Aufrechterhaltung des landwirtschaftlichen Betriebes unentbehrlich ist; zweitens aber, weil die landwirtschaftlichen Veredelungszweige, die auf der Viehhaltung basieren, für den Landwirt rentabler sind als der Getreidebau.

Konnte man damals durch einen noch so hohen Preisanreiz[62]) keine wesentliche Ausdehnung bzw. Intensivierung der Produktion erstreben, die eine Deckung der erwähnten Defizite herbeizuführen geeignet gewesen wären, so soll damit keineswegs gesagt sein, daß Preisveränderungen ohne jeglichen Einfluß auf die landwirtschaftliche Produktion bleiben mußten. Wir glauben vielmehr, daß man durch eine systematische Preisgestaltung, die auf alle landwirtschaftlichen Betriebszweige in gleicher Weise Rücksicht genommen hätte, die landwirtschaftliche Produktionsrichtung im Sinne der Erzielung eines volkswirtschaftlichen Optimums weitgehend hätte beeinflussen können[63]). Ferner hätte man gleichzeitig einen entsprechenden Anbauzwang einführen müssen. Denn es ist klar, daß der landwirtschaftliche Produzent diejenigen Produkte bevorzugt, deren Preise für ihn verhältnismäßig am günstigsten sind bzw. deren Erzeugung ihm im Rahmen der Gesamtproduktion den größten Ertrag bringen. Der Umstand, daß diese evidente Erkenntnis von den

---

61) vgl. Terhalle, F., Freie . . . a. a. O. S. 8.

62) Auf die Frage, wie sich die Preise gestaltet hätten, wenn es möglich gewesen wäre, die oben angeführten Defizite durch Produktionsausdehnung bzw Intensivierung zu decken, wollen wir nicht, da sie rein hypothetisch ist, näher eintreten. Berücksichtigt man die gestiegenen Produktionskosten sowie die Wirkung des Gesetzes des abnehmenden Bodenertrages, so drängt sich die unabweisliche Schlußfolgerung auf, daß die Preise so hoch hätten sein müssen, daß sie für die breiten Volksschichten beinahe unerschwinglich gewesen wären. Mit anderen Worten: eine Produktionserweiterung hatte somit aus privatwirtschaftlichen Gründen nicht erfolgen können und wäre nur mit staatlichen Subventionen zu erzielen gewesen.

63) Wygodzinski, W., Produktionszwang . . . a. a. O. S. 33.
Aereboe und Warmbold, Preisverhältnisse . . . a. a. O. S. 13.

Behörden bei den Preisfestsetzungen und sonstigen staatlichen Maßnahmen bis 1917 nicht genügend berücksichtigt wurde, ist einer der wichtigsten Gründe für das Versagen der staatlichen Höchstpreispolitik, worauf wir noch näher bei der Behandlung des Problems der Preisrelationen eintreten werden.

Aus den nämlichen Gründen muß zugegeben werden, daß hohe Getreidepreise, wie sie sich bei freiem Wettbewerb zweifellos gebildet hätten, größere Getreidemengen aus den Betrieben herausgelockt haben würden. Denn die Produzenten hätten dann kein privatwirtschaftliches Interesse gehabt, den Roggen, statt ihn auf den Markt zu bringen, in den Viehtrog wandern zu lassen. Allein dies geschah nur deshalb, weil der Roggenpreis niedriger war als der Gerstenpreis, so daß es sich für den Landwirt rentierte, den Roggen statt der teueren Gerste als Futtermittel zu verwenden. Dies hängt also mit dem oben angedeuteten und noch zu behandelnden Problem der richtigen Preisverhältnisse der landwirtschaftlichen Produkte zusammen.

In diesem Zusammenhang mag noch die vom „Kriegsausschuß für Konsumenteninteressen" in der von ihm herausgegebenen „Verbrauchswirtschaft im Kriege"[64]) vertretene Meinung erwähnt werden, daß hohe Preise landwirtschaftlicher Produkte zur Minderung der quantitativen Leistung führten. Diese Meinung wird mit dem angeblich in der Landwirtschaft herrschenden Trägheitsgesetz begründet. Eine ähnliche Ansicht wird auch in der Literatur von Beckmann vertreten, der die Möglichkeit einer Produktionssteigerung mittels freier Preisbildung weniger wegen des Mangels an Arbeitskräften und Betriebskapital für ausgeschlossen hält als vielmehr darum, weil bei frei emporschnellenden Preisen die Differenz zwischen Produktionskosten und Verkaufspreis so hoch gewesen wäre, „daß aus der anregenden Prämie ein sättigender Zuschuß werden konnte ... und ... die Riesengewinne der freien Preisbildung hätten den Reichtum ohne Ausdehnung der Produktion gehäuft"; und weiter führt Beckmann aus: „Immer noch ist die Not eine gute Lehrmeisterin der agraren Produktion gewesen; denn sie ist schwerfällig und leicht gesättigt"[65]). Dieses Trägheits- bzw. Sättigungsgesetz mag nun wohl für die kleineren und mittleren Betriebe mit traditionalistischem Charakter bis zu einem gewissen Grade zutreffen, sicherlich aber nicht für die landwirtschaftlichen Großbetriebe, deren Produktion auf den Markt eingestellt ist. Trotzdem halten wir daran fest, daß eine wesentliche Steigerung des landwirtschaftlichen Produktionsvolumens, sei es durch eine Ausdehnung, sei es durch eine Intensivierung der Produktion durch einen noch so hohen Preisanreiz während des Krieges hauptsächlich wegen der da-

64) 2. Jahrgang, Nr. 52 vom 10. Juli 1917.
65) Beckmann, F., Die Organisation ... a. a. O. S. 618.

mals bestandenen Schwierigkeiten der Einwirkung auf die Produktionsfaktoren nicht zu erzielen war. Vollends ist noch zu berücksichtigen, daß das Resultat einer Ausdehnung bzw. Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion sich nicht innerhalb einer so kurzen Zeit wie in der Industrie erzielen läßt. Denn in der Landwirtschaft muß alles organisch wachsen und reifen. Aus diesem Grunde konnte sich die deutsche Exportindustrie gleich nach Kriegsausbruch verhältnismäßig leicht auf die Kriegsbedürfnisse umstellen, wobei ihr allerdings die sofortige Beschlagnahme und Bewirtschaftung der kriegswichtigen Roh- und Hilfsstoffe zugute kam. Dagegen kann der landwirtschaftliche Betrieb, der an die Fruchtfolge und dergleichen gebunden ist, keine so rasche Umstellung vornehmen. Eine Umstellung in der Landwirtschaft war aber auch aus personellen Gründen schwierig, weil nämlich namentlich in den kleineren und mittleren Betrieben, die eigentlichen Betriebsleiter, d. h. die Besitzer, in stärkerem Maße zum Heeresdienst herangezogen wurden, als dies bei der Industrie der Fall war[66]). Von den daheimgebliebenen Frauen konnte man aber keine rationelle Umstellung des Betriebes erwarten.

Wenden wir uns nun dem Bedarfsdeckungsproblem zu. Dieses war im Kriege ein rein volkswirtschaftliches und zugleich politisches Problem. Und es muß vorweg betont werden, daß die volkswirtschaftliche Seite des Problems gerade im Kriege von entscheidender Bedeutung war. Denn wenn der Staat von jedem Bürger in gleicher Weise die schwersten Opfer verlangt, so muß er auch für eine gleichmäßige Versorgung der Bevölkerung mit den lebensnotwendigen Nahrungsmitteln Sorge tragen. Zu diesem unabweislichen sozialpolitischen Postulat tritt noch hinzu, daß eine ungleichmäßige Versorgung der Bevölkerung die Fortführung des Krieges erschwert, mithin die Erreichung des politischen Zieles in Frage stellt. Das Problem der Versorgung der Bevölkerung mit Getreide und Getreideerzeugnissen wurde noch besonders dadurch verschärft, daß zu dem erwähnten Getreidedefizit für die menschliche Ernährung noch der Ausfall der Zufuhr an Futtermitteln hinzu trat. Die deutsche Viehwirtschaft vor Kriegsausbruch war für den dritten Teil ihres Bedarfes an Futtermitteln auf das Ausland angewiesen, so daß sie in erheblichem Maße sozusagen auf fremdem Grund und Boden stand[67]). Dazu kommt noch erstens, daß in Friedenszeiten etwa der vierte Teil des Brotgetreides in Form von Kleie an Schweine und Rinder verfüttert wurde; zweitens aber wurden auch — und zwar in den intensiven Betrieben — erhebliche Mengen von Brotgetreide als Futtermittel direkt verwendet[68]).

66) vgl. hierzu auch die Gruppierung der in der Landwirtschaft beschäftigten Personen weiter oben Tabelle 7, S. 30.
67) vgl. weiter oben S. 29.
68) vgl. Beckmann, F., Die Organisation . . . a. a. O. S. 506 und Eulenburg, F., Die deutsche . . . a. a. O. S. 47.

Als nun nach Kriegsausbruch die Zufuhr von Brotgetreide und Futtermitteln abgeschnitten war, drohte die Gefahr, daß das Brotgetreide in noch stärkerem Maße als Futtermittel verwendet würde. Dadurch wurde das Tier zum „Nahrungskonkurrenten" für den Menschen. Es entstand somit das volkswirtschaftliche Problem der Verteilung der Nahrung zwischen Menschen und Tieren. Solange das Defizit an Brotgetreide und Futtermitteln durch ausländische Zufuhren gedeckt werden konnte, bestand dieses Problem nicht; denn damals war es rein volkswirtschaftlich ohne Belang, wie die agrarischen Erzeugnisse verwendet wurden. Ob das Brotgetreide durch Verkauf an die Bäcker menschliches Konsumgut wurde, oder ob es als Produktionsmittel verwandt wurde — die eine oder andere Verwendungsart hing lediglich von privatwirtschaftlichen und betriebstechnischen Ueberlegungen ab. Mit dem Aufhören der ausländischen Zufuhr gewann aber die Verwendungsart der agrarischen Erzeugnisse im allgemeinen, namentlich aber diejenige des Brotgetreides, eine besondere volkswirtschaftliche Bedeutung. Mit anderen Worten, die einzelnen landwirtschaftlichen Betriebszweige sowie die Bestimmung über die Produktionsrichtung und die Verwendung der Produktionsmittel hörten auf, rein privatwirtschaftliche und betriebstechnische Angelegenheiten zu sein.

Zur Sicherstellung der menschlichen Versorgung mit den lebensnotwendigen Nahrungsmitteln, insbesondere mit Brotgetreide, wurde nun von verschiedenen Seiten zweierlei vorgeschlagen: erstens die in den landwirtschaftlichen Betrieben als Produktionsmittel verwendeten Konsumgüter aus den Betrieben herauszuholen — dies unter dem Schlagwort „Zuerst der Mensch, dann das Vieh!" — und zweitens die landwirtschaftlichen Veredelungszweige, die jene Konsumgüter als Produktionsmittel verwenden, soweit abzubauen, bis die Versorgung der Bevölkerung mit Brotgetreide durch die inländische Produktion sichergestellt sei. Es handelte sich also darum, die nach dem Ausfall der ausländischen Zufuhr vorhandenen inländischen Nahrungsmittel dem Bedarf anzupassen, also um die Lösung des Bedarfsdeckungsproblems, wie es im klassischen Falle der belagerten Stadt immer auftritt. Die Verwendung der Nahrungsmittel als Produktionsmittel im landwirtschaftlichen Betriebe dürfe weiterhin nicht, so wurde von den Vertretern dieses Postulates gefordert, unter dem privatwirtschaftlichen Gesichtspunkte des Gewinnstrebens erfolgen, sondern nur so weit als die Erreichung des volkswirtschaftlichen Optimums der Bedarfsdeckung es gestatte. Zu diesem Zwecke wurde unter anderem vorgeschlagen, den Viehbestand im oben erwähnten Ausmaße zu verringern, d. h. den gefährlichen „Nahrungskonkurrenten" des Menschen im verengten Nahrungsmittelspielraum durch teilweise Abschlachtung zu beseitigen. Diese Forderung wurde in der von Paul Eltzbacher unter

Mitwirkung von 16 Verfassern herausgegebenen privaten Denkschrift über „Die deutsche Volksernährung und der englische Aushungerungsplan“[69]) aufgestellt. Auf Grund einer physiologischen Berechnung des Kaloriengehaltes der in den landwirtschaftlichen Betrieben als Rohstoffe verwendeten Konsumgüter wie Getreide und Kartoffeln einer- und des Kaloriengehaltes der aus den genannten Betrieben kommenden animalischen Ernährungsmittel andererseits, gelangten die Autoren der vorerwähnten Schrift zu der Feststellung, daß bei der Verwendung der genannten Konsumgüter als Produktionsmittel der Volkswirtschaft ein Verlust von rund 50 Prozent an Kalorien erwüchse, oder kürzer ausgedrückt: die landwirtschaftliche Tierhaltung gäbe nur ca. 50 Prozent der von ihr verzehrten pflanzlichen Kalorien zurück! Da nun nach dieser Berechnung die Tiere mehr Kalorien verzehren als sie liefern, müßte, so folgerte Eltzbacher, zur Sicherstellung der menschlichen Ernährung der landwirtschaftliche Viehbestand erheblich verringert werden und er empfahl daher die Abschlachtung des zehnten Teiles der Kühe sowie ein Drittel des Schweinestapels, was nach dem damaligen Bestande rund eine Million Kühe und fast neun Millionen Schweine ausmachte[70])! Dadurch würde man das Defizit an Kalorien für die menschliche Ernährung decken können.

Der Ausgangspunkt dieser Kalorientheorie ist indessen ein rein abstrakt-physiologischer: sie verkennt aber nicht nur die Bedeutung der Viehhaltung für die gesamte agrare Produktion, sondern sie läßt auch wichtige ökonomische Zusammenhänge sowie die menschlichen Ernährungsgewohnheiten unberücksichtigt.

a. Was zunächst das erstere anbetrifft, so wird in der Literatur darauf hingewiesen, daß das Vieh zur Erzeugung des natürlichen Düngers zumal in Zeiten, wo ein Mangel an künstlichen Düngemitteln besteht, unerläßlich ist. Die oben wiedergegebenen Zahlen der hohen Hektarerträge des deutschen Bodens sind zum größten Teil der dauernden intensiven Düngung zu verdanken gewesen[71]). Eine Verringerung des Viehstapels in dem von den Kalorientheoretikern vorgeschlagenen Umfang hätte somit unvermeidlicherweise zu einer Verringerung der Produktion von Brotgetreide und sonstigen vegetabilischen Nährfrüchten geführt. Was nützt da, muß man fragen, die rein physiologische Feststellung, daß bei der Umwandlung von vegetabilischem Eiweiß in animalisches Eiweiß die Volkswirtschaft ein Verlust um die Hälfte der Kalorien erleidet, wenn die Produktion des ersteren zum wesentlichen Teile gerade von dem zweiten abhängt. Dieses tierische Eiweiß wird aber nicht

69) a. a. O., vgl. besonders S. 116 ff.
70) vgl. weiter oben Tabelle 5, S. 28.
71) vgl. dazu S. 27.

allein aus solchen Futtermitteln erzeugt, die als menschliche Nahrungsmittel verwendet werden könnten — nur dann nämlich würde die Berechnung des Verlustes infolge des Umwandlungsprozesses im tierischen Magen stimmen! —, sondern das Vieh verzehrt vielmehr auch anderes Futter wie Abfälle aller Art, Heu, Stroh, Rüben usw. Dadurch wird also dieses Futter indirekt auch für den Menschen verwertet, indem das Vieh dieses Futter in Milch, Butter und Fleisch usw. verwandelt. Das Vieh ist somit kein „Nahrungskonkurrent" des Menschen, nicht der „Siebente Feind", wie ihn die öffentliche Meinung unter dem Einfluß des sich bemerkbar machenden Mangels an Brotgetreide bezeichnete, sondern vielmehr ein sehr bedeutsamer Nahrungslieferant für lebensnotwendige Produkte[72]).

Eine Abschlachtung des Viehs, wie sie von den Kalorientheoretikern vorgeschlagen wurde, hätte somit dieses Futter für den Menschen unverwendbar gemacht, ferner den Viehnachwuchs, der vom Muttertier abhängt, gefährdet, vollends sowohl die Versorgung der Bevölkerung mit vegetabilischen wie mit animalischen Nahrungsmitteln in erheblichem Maße verringert.

b. Ferner haben die Kalorientheoretiker die Tatsache außer Acht gelassen, daß der Mensch kein kalorienessendes Wesen ist, daß er nicht vom Brennwert des nutzbaren Teiles der Nahrung allein leben kann, sondern vielmehr ein ausgesprochenes Bedürfnis nach Abwechslung in der Nahrung hat. Beckmann wendet mit Recht ein: „Wer könnte dauernd Kartoffelnahrung, selbst bei doppeltem Kaloriengewinn, dem Entsagen auf alle tierischen Produkte vorziehen[73])?" Die Nachfrage richtet sich nicht auf Kalorien, sondern auf bestimmte Mengen von Waren und das Verhältnis der Preise für vegetabilische und animalische Nahrungsmittel berechnet auf 1000 Kalorien der beiden Nahrungsmittelkategorien zeigt uns, daß der Mensch zur Befriedigung des Bedürfnisses nach Abwechslung in der Ernährung für die animalischen Nahrungsmittel bereits vor dem Kriege einen fünfmal (im Kriege sogar 5,5mal!) so hohen Preis bezahlte wie für die vegetabilischen Produkte[74]).

Das Problem war somit kein physiologisches, wie die Kalorientheoretiker es auffaßten, sondern ein ökonomisches. Die Lösung konnte darum nicht allein in der Rettung des augenblicklichen Vorrates an Getreide und Kartoffeln vor dem Verzehr durch das Vieh gesucht werden. Vielmehr galt es, die gleichmäßige Versorgung der Bevölkerung mit lebensnotwendigen Gütern zu erschwinglichen

72) vgl. Beckmann, F., Die Organisation . . . a. a. O. S. 482 ff. und Eulenburg, F., Die deutsche . . . a. a. O. S. 60.

73) Beckmann, F., Die Organisation . . . a. a. O. S. 483.

74) vgl. Wagemann, E., Die Lebensmittelteuerung . . . a. a. O. S. 163, Tab. 5.

Preisen sicherzustellen ohne die landwirtschaftliche Produktion zu gefährden, ja diese sogar in dem damals möglichen Rahmen zu fördern[75]).

9. Kapitel.

Die Höchstpreisfestsetzungen seitens des Reiches und die weiteren staatlichen Maßnahmen.

Fassen wir das Ergebnis der bisherigen Ausführungen zusammen: Das infolge der Vorratsminderung einer- und des absolut gestiegenen Bedarfs andererseits entstandene Uebergewicht der Verkäufer über die Käufer konnte bei freiem Wettbewerb weder von der Angebots- noch von der Nachfrageseite her behoben werden. Auch das volkswirtschaftliche Problem der Bedarfsdeckung konnte weder durch positive Maßnahmen, wie Ausdehnung der Produktion in extensiver oder intensiver Form, noch durch die vorgeschlagenen negativen Maßnahmen, wie die Verringerung des Viehbestandes, befriedigend gelöst werden.

In einer solchen Situation hat der freie Preis seine Angebot- und Nachfrage regulierende Funktion eingebüßt und es war zu befürchten gewesen, daß bei freiem Wettbewerb die Preise so weit in die Höhe schnellen würden, daß die schwächeren Käuferschichten ihren Bedarf an Nahrungsmitteln nur ungenügend würden decken können, während die wohlhabenderen Schichten aus Angst wahrscheinlich sich über ihren wirklichen Bedarf hinaus eingedeckt hätten. Es wäre somit eine sowohl volkswirtschaftlich wie politisch unerwünschte ungleichmäßige Verteilung der Vorräte eingetreten. Um dieses zu verhindern, mußte der Staat eingreifen.

Ausgangspunkt aller staatlichen Maßnahmen, die auf eine im Rahmen der Privatwirtschaftsordnung zu verwirklichende gleichmäßige Verteilung der lebensnotwendigen Güter, namentlich von Brotgetreide und Getreideprodukten, gerichtet waren, hätte eine statistische Erfassung der vorhandenen Vorräte sein müssen. Diese wäre dann in Vergleich zu bringen gewesen mit der statistischen Bedarfsmenge, wobei die etwaigen Ersatz- und Einschränkungsmöglichkeiten hätten berücksichtigt werden müssen. Alsdann hätten die eigentlichen Maßnahmen zur Sicherstellung einer gleichmäßigen

75) Mit diesen Ausführungen ist nicht beabsichtigt, der Kalorientheorie jede wirtschaftstheoretische und wirtschaftspolitische Bedeutung abzusprechen. Vielmehr kann diese Theorie sowohl für die rein ökonomische Untersuchung als auch für die wirtschaftspolitischen Maßnahmen wertvolle Dienste leisten. So ist es beispielsweise von nicht geringem theoretischem Interesse, die Preisentwicklung der verschiedenen Nahrungsmittel gerade unter dem Gesichtspunkt der Kalorientheorie zu untersuchen, um festzustellen, inwiefern etwa ein Preisausgleich gemäß dem Nährwert unter der Wirkung der Vorratsverminderung im Kriege stattgefunden hat. Eine solche Untersuchung wurde von Wagemann (vgl. Die Lebensmittelteurung . . . a. a. O. S. 121 ff., insbesondere S. 139) durchgeführt. Von praktischer Bedeutung kann die Kalorientheorie bei einer staatlichen Verbrauchsregelung sowie bei sonstigen produktionsfördernden Maßnahmen sein.

Verteilung ergriffen werden können. Als solche kamen drei verschiedene Kategorien in Betracht. Erstens eine amtliche Beschlagnahme der vorhandenen Vorräte, soweit sie nicht für die landwirtschaftliche Produktion unentbehrlich waren; zweitens eine systematische, d. h. eine dem inneren Zusammenhang der verschiedenen Güter sowie deren Substitutionsmöglichkeiten im Konsum und in der landwirtschaftlichen Produktion entsprechende und Rechnung tragende Preisbindung. Da die Preise, um den schwächeren Käuferschichten die Deckung ihres Bedarfes an Nahrungsmitteln zu ermöglichen, ohne daß sie auf andere dringende Bedürfnisse verzichten mußten, unter den Punkt, wie er den vorhandenen Mengen entsprochen haben würde, festgesetzt werden mußten, so ergab sich daraus die Notwendigkeit der dritten Kategorie von Maßnahmen: die öffentliche Bewirtschaftung und Rationierung. Mit anderen Worten: Anpassung des Verbrauches an die vorhandenen Mengen und Zuteilung der Rationen. Ohne diese letztere Maßnahme wäre zu befürchten gewesen, daß die künstliche Verbilligung der Lebensmittel durch tief angesetzte Höchstpreise den Verbrauch der betreffenden Güter, sei es im privaten Haushalte, sei es in den landwirtschaftlichen Betrieben, erheblich steigern würde. Ferner war zu befürchten, daß ohne die Rationierung die Vorräte in volkswirtschaftlich und noch mehr in politisch unerwünschtem Sinne verbraucht worden wären, indem die wohlhabenden Schichten die Möglichkeit gehabt hätten, sich größere Mengen mittels sogenannter Koppelgeschäfte oder auf dem Wege des Schleichhandels zu höheren Preisen zu verschaffen, wodurch die Deckung des Bedarfes der unbemittelteren Schichten gefährdet worden wäre.

Daß alle die erwähnten Maßnahmen notwendigerweise zusammenhängen und einander ergänzen, wurde bereits weiter oben im ersten Teil näher ausgeführt[76]). Während die Behörden in bezug auf die Metalle und sonstige industriellen Kriegsstoffe den inneren Zusammenhang der erwähnten Maßnahmen erkannten und auch entsprechend handelten, wurde er merkwürdigerweise bei den Maßnahmen zur Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit den lebensnotwendigen Gütern nicht beachtet. Dies wird der nachstehende Ueberblick über die wichtigsten preis- und ernährungspolitischen Maßnahmen, soweit sie für das zu behandelnde Problem in Betracht kommen, noch näher zeigen.

A. Nach dem Versagen der lokalen Höchstpreise aus den oben erwähnten Gründen[77]) erging am 28. Oktober 1914 eine Verordnung, die das Gesetz vom 4. August 1914 dahin abänderte, daß an Stelle der Landeszentralbehörden der Bundesrat das Recht zur Festsetzung von Höchstpreisen für Gegenstände des täglichen Bedarfs

76) vgl. S. 18 f.
77) vgl. weiter oben S. 35/36.

übertragen erhielt[78]). Auf Grund dieser Verordnung setzte der Bundesrat noch am gleichen Tage Höchstpreise für Roggen, Weizen, Gerste und Kleie — jedoch nicht für Hafer, der zunächst als sogenanntes „militärisches Gut" betrachtet wurde — für das ganze Reichsgebiet fest. Gegenüber den lokalen Höchstpreisen für Getreide, wie sie auf Grund des Gesetzes vom 4. August 1914 von den Kommunen festgesetzt wurden, hatten die Reichshöchstpreise den Vorzug, daß durch sie die Abwanderung der betreffenden Güter von den Orten mit niedrigen zu den Orten mit höheren Höchstpreisen unterbunden wurde. Eine spekulative Ausnutzung der örtlichen Preisunterschiede sollte fortan nach Absicht des Bundesrates unmöglich sein. Dieser Zweck wurde auch erreicht, obwohl die Reichshöchstpreise für Brotgetreide keineswegs für das ganze Reichsgebiet einheitlich festgesetzt wurden. Vielmehr wurde, um die Fortbewegung des Getreides von den Ueberschuß- nach den Zuschußgebieten zu erleichtern, eine Staffelung der Höchstpreise von Osten nach Westen vorgenommen. Es wurde damit bei der Festsetzung der Reichshöchstpreise für Brotgetreide dem Umstande Rechnung getragen, daß der Westen vor dem Kriege einen erheblichen Teil seines Bedarfes an Getreide aus dem Auslande auf dem Wasserwege über Antwerpen—Mannheim einführte, so daß nach der Abschnürung der ausländischen Zufuhr der Westen vom Osten verproviantiert werden mußte. Da nun einerseits die Bahnfracht teurer, andererseits die Bahn für diese Transporte überhaupt nicht eingerichtet war und infolgedessen das Getreide in Säcken verfrachtet werden mußte, so daß infolge des schon erwähnten Mangels an Säcken[79]) der Bahntransport noch zusätzlich verteuert wurde, mußte daraus für den Westen eine nicht unbeträchtliche Verteuerung des Getreides resultieren. Um diese wenigstens teilweise zu mildern und den natürlichen Gegebenheiten, wie Nähe der Produktionsstätte Rechnung zu tragen, wurde das Reichsgebiet in 31 Hauptmarktorte eingeteilt und die Höchstpreise für diese je nach ihrer Entfernung von der Produktionsstätte festgesetzt. Die niedrigsten Höchstpreise hatten Bromberg, Posen, Danzig und Breslau; in der Mitte standen Berlin, Leipzig und Dresden; die höchsten galten für München, Saarbrücken, Stuttgart und Straßburg. So bewegten sich die Höchstpreise für Roggen zwischen 209 Mark pro Tonne in den östlichen Hauptmarktorten und 237 Mark pro Tonne in den Marktorten Süd- und Westdeutschlands[80]). Der Höchstpreis für Weizen war um 40 Mark pro Tonne höher als der Roggenpreis, eine Spanne, die in den letzten Vorkriegsjahren Regel war. Diese Höchstpreise für Brotgetreide sollten bis Ende des Jahres 1914 unverändert bleiben, von da ab bis zur neuen Ernte jeweils am 1. und

78) RGBL. S. 458.
79) vgl. S. 37.
80) vgl. „Denkschrift über wirtschaftliche Maßnahmen aus Anlaß des Krieges", 1914, S. 76.

15. jeden Monats sich automatisch um 1,50 Mark pro Tonne erhöhen, womit die Lagerspesen der Großhändler berücksichtigt wurden.

B. Die vom Bundesrat am 28. Oktober 1914 erlassenen Höchstpreise hatten nur Geltung für den Großhandel, wobei die Erzeuger den Großhändlern gleichgestellt wurden. Dagegen wurde die Festsetzung der Höchstpreise für Mehl und Brot im Kleinhandel den Kommunen überlassen, weil diese eher in der Lage waren, die lokalen Vorbedingungen und Spesen in der letzten Verarbeitung und des Kleinvertriebes zu berücksichtigen. Allerdings mußten die Kommunen bei der lokalen Preisnormierung die Reichshöchstpreise wie die von Getreide und Mehl zugrunde legen. Aus den nämlichen Gründen galten für Eier, Milch, Kartoffeln, Speisefette und ähnliche Waren des täglichen Bedarfs lokale Höchstpreise, die nach Gegenden, Ortsgrößen und Transportkosten verschieden waren[81]). Nebst den von den Gemeinden erlassenen Höchstpreisen hatten auch noch die Militärbehörden auf Grund des Belagerungszustandsgesetzes die Befugnis zur Höchstpreisfestsetzung, eine Befugnis, von der die Militärbehörden auch vielfach Gebrauch gemacht haben[82]).

C. Am gleichen Tage, da die Höchstpreise zunächst für Brotgetreide für das gesamte Reichsgebiet festgesetzt wurden, wurden noch zwei weitere Maßnahmen ergriffen, die den Anfang der Verbrauchsregelung bildeten: die eine war das am 28. Oktober erlassene Verfütterungsverbot für mahlfähigen Roggen und Weizen sowie Roggen- und Weizenmehl, soweit es zur Brotbereitung geeignet war; die andere Maßnahme bildete eine Ausmahlungsvorschrift, die den Müller verpflichtete, hinfort den Roggen mindestens zu 72 Prozent und den Weizen zu 75 Prozent auszumahlen[83]). Der gleichzeitige Erlaß eines Verfütterungsverbotes war deshalb notwendig, weil infolge des Ausfalles der Einfuhr von Gerste, die in Friedenszeiten rund drei Millionen Tonnen betragen hatte[84]), der Preis für diese schon gleich nach Kriegsausbruch in die Höhe schnellte und sogar über den Roggenpreis hinausging. Die Folge war, daß große Mengen von Brotgetreide zur Verfütterung verwendet wurden. Mit der Preisbindung des Brotgetreides auf einer relativ niedrigen Basis mußte man daher angesichts der Futtermittelnot mit einer vermehrten Verwendung des Brotgetreides als Futtermittel rechnen. Die Behörden glaubten die Brotgetreideverfütterung, die das mit der Höchstpreisgesetzgebung verfolgte Ziel der Sicherstellung der Volksernährung durchkreuzte, durch den Erlaß des Verfütterungs-

81) vgl. Thieß, K., und Wiedenfeld, K., Die Preisbildung . . a. a. O S. 28.

82) Thieß, K., und Wiedenfeld, K, Die Preisbildung . . a. a. O. S. 10.

83) Warmbold, H., Futtergetreide . . . a. a. O. S. 39. Bereits im Februar 1915 wurden die Ausmahlungsvorschriften weiter verschärft. Das gesetzliche Ausmahlungsverhältnis betrug dann bei Roggen 82 Prozent und bei Weizen 80 Prozent.

84) vgl. Tabelle 4, S. 28.

verbotes unterbinden zu können. Allein dieses Verbot erwies sich bald als unzulänglich, denn es wurde von den Landwirten wenig beachtet, zumal die Uebertretung des Verbotes, die sich im Inneren des landwirtschaftlichen Betriebes abspielte, schwer festzustellen war. Ein Verfütterungsverbot o h n e gleichzeitige Beschlagnahme der Vorräte mußte daher, solange es für den Landwirt privatwirtschaftlich rentabler war, das Brotgetreide als Produktionsmittel zu verwenden, statt es zu den niedrigen Höchstpreisen zu verkaufen, wirkungslos bleiben.

D. Unter dem Eindruck des Ergebnisses der im November 1914 veranstalteten statistischen Erfassung der Getreide- und Mehlvorräte — eine Aufnahme, die auf dem Wege einer unzulänglichen Enquete erfolgte[85]) — sah sich die Regierung veranlaßt, am 17. Dezember 1914 das Rahmengesetz vom 4. August 1914[86]) sowie die Verordnung vom 28. Oktober 1914 abzuändern[87]). Der Bundesrat erhielt damit die Befugnis, Höchstpreise auch für andere Gegenstände — also nicht nur für solche des täglichen Bedarfes — festzusetzen. Ferner wurde die Bestimmung über die Beschlagnahme der mit Höchstpreisen bedachten Gegenstände sorgfältiger abgefaßt und in Uebereinstimmung mit der inzwischen gemachten Erfahrung über die Zurückhaltung von Getreidevorräten seitens der Landwirte auch auf ungedroschenes Getreide erstreckt. So bestimmt § 2 der vierten Bekanntmachung der Fassung des Höchstpreisgesetzes vom 17. Dezember 1914: „Das Eigentum der Gegenstände, für die Höchstpreise festgesetzt sind, kann durch Anordnung der zuständigen Behörde einer von ihr bezeichneten Person auf deren Antrag übertragen werden", und § 3, Absatz 1 bestimmt: „Soweit für Getreide Höchstpreise festgesetzt sind, kann die Anordnung getroffen werden, bevor das Getreide ausgedroschen ist . . . Die Behörde kann bestimmen, daß das Getreide von dem von der Anordnung Betroffenen mit den Mitteln seines landwirtschaftlichen Betriebes binnen einer zu bestimmenden Frist ausgedroschen wird. Kommt der Verpflichtete dem Verlangen nicht nach, so kann die Behörde die geforderten Handlungen auf seine Kosten durch einen Dritten vornehmen lassen; der Verpflichtete hat die Vorräte in seinen Wirtschaftsräumen und mit den Mitteln seines Betriebes zu gestatten." Von der Anordnung der Beschlagnahme wurden diejenigen Getreidevorräte ausdrücklich ausgeschlossen, die der Landwirt entweder zur Fortführung seiner Wirtschaft oder für den

85) vgl. dazu Eulenburg, F., Die deutsche . . . a. a. O. S. 48 Anm 1, wo darauf hingewiesen wird, daß schon die ganze Anlage des Fragebogens verfehlt war, was zur Folge hatte, daß wesentlich geringere Vorräte angegeben wurden.

86) vgl. S. 35.

87) vgl. Dritte Bekanntmachung vom 17. 12. 1914 über die Änderung des Gesetzes betr. Höchstpreise vom 4. 8. 1914 und die Bekanntmachung betr. Höchstpreise vom 28. 10. 1914, RGBL. S. 513 sowie die Vierte Bekanntmachung der Fassung des Höchstpreisgesetzes vom 17. 12. 1914, RGBL. S. 516.

Eigenbedarf benötigte. Ueber die Bedeutung der erwähnten Bekanntmachungen vom 17. Dezember 1914 läßt sich zusammenfassend sagen:

a) Sie erweiterten das Gebiet der Höchstpreisgesetzgebung, indem sie außer Brotgetreide auch die sonstigen wichtigen Lebens- und Futtermittel erfaßten, so Gerste, Hafer, Kartoffeln, Kartoffelfabrikate, Kleie, Zucker usw.

b) enthielten sie bereits wichtige Ansätze zu einer Verbrauchsregelung,

c) schufen sie die gesetzliche Grundlage für die im Januar 1915 ergriffenen Maßnahmen: die Beschlagnahme, öffentliche Bewirtschaftung und Rationierung des Brotgetreides.

E. Die Höchstpreisfestsetzung für Getreide und Getreideerzeugnisse hatte die von der Regierung offenbar nicht vorausgesehene Wirkung, daß der Verbrauch dieser Güter durch Mensch und Tiere stark zunahm. Der Grund hierfür war, weil die Preisbindung des Brotgetreides gleich mit Kriegsbeginn aus sozialpolitischen Erwägungen heraus auf relativ niedriger Basis erfolgte, während die Preise der übrigen Nahrungsmittel ungehemmt in die Höhe stiegen[88]). Da nun ferner der Höchstpreis für eine Ware in der Regel — wenn wir von den sogenannten „Anreizpreisen" absehen — im Anschluß an den zuletzt im freien Verkehr gezahlten Preis festgesetzt wurde, so daß je später eine Ware mit einem Höchstpreis belegt wurde, je höher dieser ausfiel, resultierte daraus eine vom Standpunkte des Konsumenten günstige Preisrelation des Brotgetreides sowie der aus ihm hergestellten Produkte[89]). Dies bewirkte einerseits eine Zunahme des menschlichen Verbrauches an Getreideerzeugnissen, andererseits eine vermehrte Verfütterung des Brotgetreides in den landwirtschaftlichen Betrieben, also das Verschwinden dieser Waren von den städtischen Märkten. Diese Tatsache sowie das ungünstige Ergebnis der vorerwähnten statistischen Aufnahme der Getreidevorräte veranlaßte die Regierung, am 25. Januar 1915 für das Brotgetreide die öffentliche Bewirtschaftung einzuführen[90]). Am 1. Februar 1915 wurde dann das gesamte Brotgetreide, gedroschen und ungedroschen, beschlagnahmt und unter Anzeige- und Ablieferungspflicht an die bereits am 1. Dezember 1914 gegründete Kriegsgetreidegesellschaft, die ein Getreide- und Mehlmonopol erhielt, gestellt. Den landwirtschaftlichen Selbstversorgern wurde gestattet, 9 kg monatlich zu verbrauchen; den verbleibenden Rest mußten sie zu Höchstpreisen an die öffentliche Hand abliefern.

88) vgl. Eulenburg, F., Die Bewegung . . . a. a. O. S. 190, ferner Wagemann, E., Die Lebensmittelteuerung . . . a. a. O. S. 162. Tabelle 3 und 4.

89) Die weiteren Ausführungen werden noch zeigen, daß diese Preisrelation vom Standpunkte der Produktion aus sehr ungünstig wirkte.

90) vgl. Bekanntmachung über den Verkehr mit Brotgetreide und Mehl, RGBL. S. 35.

Gleichzeitig wurden für die Versorgungsberechtigten Brotkarten eingeführt, die sie zum Bezuge von wöchentlich 1950 g Brot berechtigten, wobei auch eine tägliche Zulage von 50 g bis 200 g je nach dem Beruf vorgesehen war[91]). Durch die nämliche Verordnung vom 25. Januar 1915 wurden auch die Ausmahlungsvorschriften verschärft, ferner erhielten die Kommunalverbände das Recht auf Beschlagnahme und Enteignung aller Mehlvorräte und vom 1. Februar ab erhielten diese dann das neue Mehl von der Kriegsgetreidegesellschaft zu einem von dieser festgesetzten Preis geliefert.

Mit der vorstehenden Skizzierung der hauptsächlich das Brotgetreide betreffenden Maßnahmen war nicht beabsichtigt, eine nur einigermaßen erschöpfende Aufzählung aller Maßnahmen, deren Zahl unermeßlich war, zu geben; denn die zahlreichen Verordnungen ergänzten und lösten einander, oft sogar in kurzen Zeiträumen, ab. Das charakteristische Merkmal der meisten Maßnahmen ist jedoch deren Systemlosigkeit. Stieg der Preis eines lebensnotwendigen Gutes allzusehr an, so daß in den Konsumentenkreisen eine Verstimmung ausgelöst wurde, so trat der Gesetzgeber sofort mit einem Höchstpreisgesetz auf den Plan. Dadurch wurden zwar die Wogen der Erbitterung und oft lauten Entrüstung der Verbraucher für den Augenblick geglättet, aber bald verschwand auch die betreffende Ware von den städtischen Märkten. Dies veranlaßte dann die Regierung, diese Ware bzw. Warengattung unter die öffentliche Bewirtschaftung und Rationierung zu stellen, womit diese allmählich auf die meisten lebensnotwendigen Güter ausgedehnt wurde.

Die öffentliche Bewirtschaftung ermöglichte eine weitgehende, den vorhandenen Vorräten und dem jeweiligen Stande der Produktion und dem Ernteertrag angepaßte Verbrauchsregelung, sie stellte mithin ein künstliches Gleichgewicht von Verbrauch und Erzeugung her. Die Rationierung bedeutete zwar einen tiefen Eingriff in die individuelle Gestaltung der Konsumtion, sie kann indessen nicht als sozialistische Maßnahme aufgefaßt werden, da sie die Einkommensverteilung unberührt ließ. Allerdings konnten die wohlhabenderen Schichten in bezug auf die bewirtschafteten und rationierten Güter von ihrer stärkeren Kaufkraft keinen Gebrauch machen, es sei denn im Schleichhandel, was indessen wegen der immer schärferen Erfassung der Vorräte und der Produktion stets schwieriger wurde. Ebensowenig bedeutete die öffentliche Bewirtschaftung eine sozialistische Maßnahme, denn die Beschlagnahme und Enteignung der Güter erfolgte nicht nur gegen Erstattung der Kosten, sondern es wurde den Erzeugern und Warenbesitzern sogar ein privatwirtschaftlicher Gewinn eingeräumt. Da die öffentliche

91) vgl. Warmbold, H., Futtergetreide . . . a. a. O. S. 28 und 40.

Bewirtschaftungsstelle ein rechtliches Einkaufsmonopol besaß, gewann sie dadurch insofern einen Einfluß auf die Produktion, als sie durch ihre Preispolitik den Umfang und die Richtung der Produktion — wie jedes Einkaufsmonopol — weitgehend beeinflussen konnte. Allein die Produktion blieb dabei nach wie vor privatwirtschaftlich orientiert und sie behielt im großen und ganzen, wenn wir von den Beschränkungen im Interesse der Gemeinschaft absehen, ihren individuellen Charakter. Welche Bedeutung gerade diese letztere Tatsache für die ganze Höchstpreispolitik hatte, wird noch im Folgenden zu zeigen sein.

10. Kapitel.

Ziele und Wirkungen der staatlichen Preispolitik, insbesondere das Problem der Preisrelationen.

Der im Vorgehenden gegebene kurze Ueberblick über die wesentlichsten staatlichen Maßnahmen zeigt uns, daß die Regierung mit der Höchstpreispolitik ein doppeltes Ziel verfolgte: erstens eine gleichmäßige Versorgung der Bevölkerung mit den lebensnotwendigen Gütern zu erschwinglichen Preisen; zweitens die Verwendung der Vorräte im volkswirtschaftlich erwünschten Sinne. Zu Beginn des Krieges glaubte die Regierung diese Ziele hauptsächlich mittels einer zunächst nur das Brotgetreide erfassenden Preisregelung sowie einiger Verbrauchsbeschränkungen erreichen zu können. Die Preisbindung sollte eine Stabilisierung der Preise für Lebensmittel auf einem niedrigen Niveau und dadurch eine gleichmäßige und „gerechte" Verteilung der Güter ermöglichen, während die Verbrauchsbeschränkung eine dieses Ziel gefährdende Verwendung von Brotgetreide verhindern sollte. Diese Mittel erwiesen sich indessen bald als unzulänglich. Der Versuch, eine zu vielseitig verwendungsfähige Ware nur in einer dieser Formen zu einer billigen Preisstellung zu zwingen, muß im Wirtschaftsleben versagen. Die Höchstpreise vermochten daher nicht nur keine gleichmäßige Verteilung der immer knapper werdenden Güter herbeizuführen, sondern hatten im Gegenteil zu einer Entblößung der Märkte geführt sowie den Schleichhandel gefördert. Sie gefährdeten somit sowohl die angestrebte gleichmäßige Verteilung und verschärften überdies die Tendenz zu einer den staatlichen Zielen widersprechenden und diese geradezu durchkreuzende Verwendung der vorhandenen Vorräte. Denn in dem Moment, da es für den Produzenten, gerade infolge der Höchstpreise, privatwirtschaftlich vorteilhafter wurde, die preisgebundenen Güter, sei es in seinem Haushalt zurückzuhalten, sei es in seinem Betriebe als Produktionsmittel zu verwenden statt sie auf den Markt zu bringen, war der Anreiz zu

einer Uebertretung der Verbrauchsbeschränkungen zu groß, so daß diese bis zur erfolgten Beschlagnahme und der Einführung der öffentlichen Bewirtschaftung wirkungslos bleiben mußten. Diese letztere war somit ein notwendiges Korrelat der staatlichen Preispolitik. Mit der Einführung der öffentlichen Bewirtschaftung und Rationierung wurde erst die Grundlage für eine planmäßige Versorgungs- und Verteilungspolitik geschaffen. Da nun die öffentlichen Bewirtschaftungsstellen eine doppelte Monopolstellung, nämlich als Käufer und Verkäufer, inne hatten, erlangten sie dadurch nicht nur einen Einfluß auf die Verteilung, sondern indirekt auch bis zu einem gewissen Grade auf die Produktion der bewirtschafteten Güter. Der von ihnen dem Produzenten bezahlte Preis, d. h. der Uebernahmepreis, konnte den Produktionsumfang und die Produktionsrichtung entscheidend beeinflussen. Je nachdem der Uebernahmepreis tief oder hoch angesetzt wurde, hat er produktionsfördernd oder produktionshemmend gewirkt bzw. zur Zurückhaltung der betreffenden Ware im Haushalt oder im Betriebe trotz Verboten und Beschlagnahme geführt. Der Erfolg der staatlichen Preispolitik hing somit in entscheidendem Maße sowohl von der absoluten als auch, wie wir noch zum Schluß zeigen werden, von der relativen Höhe der Preise, namentlich der dem Produzenten bezahlten Uebernahmepreise, ab.

Was zunächst die absolute Höhe der Preise betrifft, so ist zu sagen, daß von Beginn an das an den uralten Gedanken des „iustum pretium" anknüpfende Postulat der „Angemessenheit" des Preises die Höchstpreispolitik während des Krieges beherrschte. So heißt es in der preußischen Ausführungsbestimmung zum Höchstpreisgesetz vom 4. August 1914: „Bei der Festsetzung der Höchstpreise ist das Interesse des konsumierenden Publikums zu berücksichtigen, daneben aber auch der Lage der Händler und Produzenten Rechnung zu tragen. Es muß dem Verkäufer ein den Verhältnissen entsprechender Nutzen verbleiben"[92]). Der Begriff der „Angemessenheit" wird noch näher umschrieben in der Verordnung gegenüber übermäßigen Preissteigerungen vom 23. Juli 1915[93]). In § 5 dieser Verordnung wird demjenigen eine Strafe angedroht, der „für Gegenstände des notwendigen Lebensbedarfes, insbesondere für Nahrungs- und Futtermittel aller Art, für rohe Naturerzeugnisse, Heiz- und Leuchtstoffe, sowie Gegenstände des Kriegsbedarfes, Preise fordert, die unter Berücksichtigung der gesamten Verhältnisse, insbesondere der Marktlage, einen übermäßigen Gewinn enthalten oder sich oder einem anderen gewähren oder versprechen läßt". Während nach der zuletzt angeführten Stelle die Bemessung

92) vgl. Preußisches Handelsamtsblatt 1914, S. 440. Ähnlich die Hinweisung zu der V. O. des Bundesrates über die Höchstpreise vom 28. 10. 1914, RGBL. 1914, S. 515.

93) vgl. RGBL. 1915, S. 467.

der Preise nach der Marktlage zulässig war, wird in der Bekanntmachung über die Errichtung von Preisprüfungsstellen und die Versorgungsregelung vom 25. September 1915[94]) bestimmt, daß allein die Gestehungskosten maßgebend sein sollten[95]). Das Abstellen auf die Gestehungskosten schließt indessen nicht aus, daß bei der Bemessung der Preise auch die Marktlage berücksichtigt werden durfte. Allein nach der reichsgerichtlichen Rechtsprechung durfte nur die „normale" Marktlage berücksichtigt werden, dagegen nicht die „Notmarktlage"[96]). Der Begriff der „Notmarktlage" wurde vom Reichsgericht folgendermaßen umschrieben: „Die durch die Not des Krieges geschaffene Marktlage mit ihrer Warenknappheit ist eben an sich schon eine Notmarktlage, die nicht in gewinnsüchtiger Weise ausgenutzt werden darf." Für Getreide- und Getreideerzeugnisse bestand nun, wie oben gezeigt wurde[97]), bereits zu Beginn des Krieges infolge der absoluten Knappheit eine „Notmarktlage". Im weiteren Verlaufe des Krieges entstand sie aber auch für die meisten übrigen Güter des täglichen Bedarfs. Der Grundsatz der „Angemessenheit" der Preise war aber unvereinbar mit dem aus sozialen und politischen Erwägungen heraus verfolgten Ziel der Stabilisierung der Preise der Lebensmittel auf einem niedrigen Niveau[98]). Denn dieses Ziel konnte ja nur dann erreicht werden, wenn gleichzeitig die Produzentenpreise ohne Rücksicht auf die stets ansteigenden Produktionskosten auf einem entsprechend niedrigen Niveau gebunden wurden. Der Steigerung der Produktionskosten hätte man freilich auch durch unmittelbare Reichszuschüsse Rechnung tragen können, und dieser Weg wurde denn auch nach Einführung der öffentlichen Bewirtschaftung vorgesehen[99]). Allein diese Zuschüsse wurden jedoch wegen der daraus resultierenden großen Belastung des Reiches nur in ganz außerordentlichen Fällen gewährt[100]).

Die Berücksichtigung der Produktionskosten war aber auch schon deshalb praktisch undurchführbar, weil nicht nur die einzelnen landwirtschaftlichen Betriebe in ihren Produktionskosten erheblich differieren, sondern weil, wie wir bereits im ersten Teil unserer Untersuchung näher ausführten[101]), die Errechnung der Gestehungskosten für das einzelne landwirtschaftliche Erzeugnis, zumal für

94) RGBL. 1915. S. 607.

95) Es heißt hier, daß die Preisprüfungsstellen aus ihrer Kenntnis der Marktverhältnisse auf der Grundlage der Erzeugungs-, Verarbeitungs-, und sonstigen Gestehungskosten, die nach den örtlichen Verhältnissen „angemessenen" Preise ermitteln sollen.
vgl. dazu auch Stadthagen, H., Begründung . . . a. a. O.

96) vgl. Urteil des 4. Senats vom 14. 11. 1914, abgedr. in den „Mitteilungen für Preisprüfungsstellen", Jahrgang 1916, S. 196.

97) vgl. besonders das 5. und 6. Kapitel.

98) vgl. „Denkschrift über wirtschaftliche Maßnahmen aus Anlaß des Krieges", 5. Nachtrag, Reichstagsdrucksache Nr. 107 vom 15. 8. 1915, S. 64.

99) vgl. Denkschrift . . . wie vor, 3. Nachtrag, Reichstagsdrucksache Nr. 73 vom 10. 5. 1915, S. 41.

100) vgl. Le Coutre, W., Die Grundgedanken . . . a. a. O. S. 32/33.

101) vgl. das 1. und 2. Kapitel, ferner S. 25/26.

eine staatliche Verwaltungsstelle, mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden, wenn nicht gar unmöglich ist. Andererseits konnten aber auch die von den Konsumenten zu zahlenden Preise, d. h. die Abgabepreise der öffentlichen Bewirtschaftungsstellen, nicht gut nach dem Gesichtspunkt der Zahlungsfähigkeit abgestuft werden, weil erstens dies dem angestrebten Ziel der Niedrighaltung des Preisniveaus widersprochen hätte, zweitens aber wäre eine solche Preisabstufung auch verwaltungstechnisch kaum durchführbar[102]) und hätte vollends drittens zu politisch unerwünschten Mißstimmungen geführt. So blieb denn auch nach Einführung der öffentlichen Bewirtschaftung nichts anderes übrig, als die Uebernahme- und Abgabepreise nach dem freilich wenig bewährten Muster der Höchstpreise einheitlich unter Beibehaltung der schon erwähnten örtlichen Staffelung[103]) zu gestalten. Das bedeutete schon an sich eine Durchbrechung des Grundsatzes der „Angemessenheit" der Preise zum Nachteil der Produzenten, zumal der in Anbetracht der vorhandenen Knappheit wichtigen Grenzbetriebe. Wenn auch zugegeben werden muß, daß die Höchstpreise für Getreide im Zeitpunkt der Festsetzung „angemessen" waren — sie waren sogar, verglichen mit den Selbstkosten, hoch angesetzt worden[104]) — so büßten sie jedoch diesen Charakter im Verlaufe des Krieges immer mehr ein, weil sie im Interesse der Aufrechterhaltung eines niedrigen Preisniveaus nicht oder nur ungenügend abgeändert wurden, während die Preise für wichtige landwirtschaftliche Produktionsmittel, wie Maschinen, Phosphorsäure und Kraftfuttermittel sowie die Preise der Güter, die der Landwirt in seinem privaten Haushalt benötigte, stetig anstiegen. Genaue Zahlen für die Verteuerung der landwirtschaftlichen Betriebsmittel fehlen zwar, aber es wird diese allgemein angenommen[105]). Vielfach war diese Verteuerung der landwirtschaftlichen Gestehungskosten eine indirekte und statistisch nicht leicht erfaßbare; denn verursacht wurde sie durch die Schwierigkeit der Beschaffung von wichtigen Produktionsmitteln, wie Kunstdünger, Kraftfuttermitteln, Maschinen, sowie durch die Einstellung von ungelernten und nicht voll leistungsfähigen Arbeitern. Infolge aller dieser Faktoren wurde die intensive Bearbeitung des Bodens stark beeinträchtigt, die Produktivität sank, wie die weiter unten wiedergegebenen Zahlen über den Rückgang der Hektarerträge es beweisen, wodurch die Kosten pro Einheit des Erzeugnisses stiegen. Dagegen besitzen wir nähere Angaben über die im Kriege eingetretene Preissteigerung der Waren, die der Landwirt für seinen persönlichen Bedarf bzw. für seinen Haushalt benötigte. In Betracht kommen hier, was namentlich für die kleinen

102) vgl. weiter oben S. 19.
103) vgl. weiter oben S. 53.
104) vgl. Thieß, K., und Wiedenfeld, K., Die Preisbildung . . . a. a. O. S. 49.
105) vgl. Thieß, K., und Wiedenfeld, K, Die Preisbildung . . . a. a. O. S. 21/22.

und mittleren landwirtschaftlichen Betriebe ins Gewicht fiel, die Preiserhöhungen für Bekleidungsgegenstände, die teilweise bis zu 1778 Prozent (allerdings wohl in Ausnahmefällen) gegenüber den Preisen von 1913 betrugen[106]).

Da aber das privatwirtschaftliche Gewinnstreben, wenn auch durch die öffentliche Meinung verpönt, und durch die Höchstpreise, Wucherbekämpfung und Verbrauchsregelung namentlich auf dem Gebiete der agraren Produktion erheblich eingeschränkt, auch im Kriege bestehen blieb, so mußte die einseitige Belastung der Landwirtschaft, sei es zu einer Einschränkung der Produktion des Brotgetreides — zumal es auch nach der Einführung der öffentlichen Bewirtschaftung keinen eigentlichen Produktionszwang gab — sei es zu einer gesetzwidrigen Verwendung der betreffenden Güter führen. So sind in der Tat während des Krieges erhebliche Rückgänge sowohl der bestellten Ackerflächen als auch der Hektarerträge für das Getreide die Folgen gewesen. Was zunächst die Anbauflächen betrifft, so ergab die im Jahre 1915 angeordnete Ernteflächenstatistik eine Abnahme von 2,8 Millionen Hektar an Getreide- und Kartoffelanbaufläche (= 15,5 Prozent der Anbaufläche vor dem Kriege). Andererseits ergab sich eine Zunahme des infolge der günstigen Gemüse- und Viehpreise geförderten Futterbaues um 950 000 Hektar einschließlich des Futterhülsenfruchtbaues von ca. 300 000 Hektar und ferner aus den nämlichen Gründen eine Zunahme der Ausdehnung von Wiese und Weide um ca. 300 000 Hektar[107]). An diesem statistischen Ergebnis hat allerdings Möller-Arnold, dessen Untersuchung wir die erwähnten Zahlen entnehmen, deshalb eine nicht unerhebliche Korrektur vorgenommen, weil es auf Grund einer im Kriege angeordneten Individualerhebung bei den Landwirten zustande kam, wobei diese wußten, daß die Statistik als Unterlage für kriegswirtschaftliche Maßnahmen gegen ihre Betriebe dienen sollte, weshalb sie in ihren Angaben begreiflicherweise sehr vorsichtig waren und absichtlich niedere Zahlen nannten[108]). Nach einigen Vergleichen mit den Ergebnissen der Vorkriegserhebungen und Abstrichen an diesen gelangt dann Möller zur Annahme einer Abnahme der Anbaufläche von Getreide um 890 000 Hektar[109]).

Parallel zu dieser Entwicklung und diese noch verschärfend war der Rückgang der Hektarerträge bei den vier Hauptgetreidearten

106) vgl. Günther, A., Kriegslöhne . . . a. a. O. S. 62.

107) vgl. hierzu Möller-Arnold, E., Untersuchungen . . . a. a. O. S. 6—12.

108) Vor dem Kriege wurde alljährlich im Juni die Ernteflächе der wichtigsten Ackerfrüchte auf Grund von Schätzungen der Gemeinde- und Gutsvorsteher ermittelt, außerdem wurden alle 10 Jahre eingehende Erhebungen über die Art der Bebauung durchgeführt. Beide Arten von Erhebungen waren indessen ungenau und die Zahlen zu hoch und zwar darum, weil man den Landwirten versicherte, daß die Angaben nicht für steuerliche Zwecke benutzt würden. (Vgl. hierzu Aereboe, F., Der Einfluß . . . a. a. O. S. 84.)

109) vgl. Möller-Arnold, E., Untersuchungen . . . a. a. O. S. 11.

Roggen, Weizen, Hafer und Gerste um rund 15 Prozent. In den fünf Kriegsjahren betrug der durchschnittliche Ernteausfall ca. 22 Prozent gegenüber der Friedensernte[110]). Aereboe, der sich auf die von Möller-Arnold herausgearbeiteten Zahlen stützt, führt diesen Rückgang auf den Einfluß der verfehlten Höchstpreispolitik und der Zwangswirtschaft zurück[111]), welcher Ansicht wir schon auf Grund der vorstehenden Erwägungen beipflichten können, und durch das Aufzeigen von weiteren Schwächen der Höchstpreispolitik noch näher begründen werden. Wir dürfen aber schon hier die Schlußfolgerung ziehen, daß der Grundsatz der „Angemessenheit" der Preise nur dann hätte gewahrt werden können, wenn erstens die Preise aller produktionstechnisch zusammenhängenden bzw. im Konsum substitutionsfähigen Güter zu gleicher Zeit gebunden und zweitens die Preise periodisch, bei agraren Produkten zumindest nach jeder Ernte, überprüft worden wären, um etwaigen Veränderungen in den Kostenelementen und in der Marktlage Rechnung zu tragen. Geschieht dies nicht, so wird der im Moment der Preisfestsetzung für beide Teile, für Konsumenten und Produzenten, „angemessene" Preis zu einem einseitigen Konsumentenpreis. Dies führt dann zu einer Einschränkung der Produktion bzw. zu einem Sinken der Produktivität.

Die Nichtbeachtung dieser evidenten Tatsachen durch die Lenker der Kriegswirtschaft ist umso erstaunlicher, als in Anbetracht der absoluten Knappheit der Lebensmittel die geschilderte Entwicklung letzten Endes auch zum Nachteil der Konsumenten und mithin zur Gefährdung der von der Regierung mittels der Höchstpreispolitik verfolgten Ziele führen mußte. Denn was nützte schließlich dem Konsumenten eine niedrige Preislage, wenn der bestehende Mangel durch sie nur verschleiert, in Wirklichkeit aber noch verschärft wurde!

Noch schwerwiegender waren die Wirkungen, die von der volkswirtschaftlich falschen Preisrelation der verschiedenen Güter und Gütergruppen ausgingen. Diese Preisrelation war das Resultat der Systemlosigkeit der Höchstpreispolitik, wie sie bis zum Jahre 1917 betrieben wurde. Denn die Höchstpreise wurden ja nicht auf Grund eines systematisch durchdachten Planes, sondern einzeln, meistens nach politisch-opportunistischen Gesichtspunkten festgesetzt. Dabei wurde nicht der Preiszusammenhang berücksichtigt, vielmehr erfolgte in der Regel die Preisbindung für eine Ware auf der Basis, die die betreffende Ware im Zeitpunkte der Preisbindung im freien Verkehr erreicht hatte. So kam es, daß je später ein Höchstpreis festgesetzt wurde, er desto höher ausfiel. Da die Produzenten und sonstigen Warenbesitzer dies wußten, hielten sie mit

110) vgl. Aereboe, F., Der Einfluß . . . a. a. O. S. 87.
111) vgl. Aereboe, F., Der Einfluß . . . a. a. O. S. 99—108.

dem Angebot zurück, was wiederum eine zusätzliche, nicht in der Knappheit begründete Preissteigerung verursachte. Wenn alsdann der Gesetzgeber mit dem Höchstpreis eingriff, so blieb ihm nichts anderes übrig, als den im Verkehr zuletzt gezahlten Preis zu legalisieren. Die Festsetzung auf dem so erreichten höheren Preisniveau hatte dann zur Folge, daß die Nachfrage, besonders der breiten Volksschichten, sich auf ein billigeres Nahrungsmittel konzentrierte, welches dann infolgedessen im Preise stieg. Da die Höchstpreise nun in der Regel starr blieben, entstand hierdurch eine wesentliche Verschiebung der Preisrelationen unter den einzelnen Waren sowie Warengruppen. Die Folgen der auf diese Weise verschobenen Preisverhältnisse zeigten sich am deutlichsten bei den Speisekartoffeln[112]). Nach Einführung der öffentlichen Bewirtschaftung für Brotgetreide verstärkte sich die Nachfrage nach Speisekartoffeln, die dem freien Verkehr überlassen blieben. Da die Preise für Speisekartoffeln, ähnlich wie die Brotgetreidepreise, aus sozialen Gründen weit unter dem Wert festgesetzt wurden, den sie als Futtermittel hatten, wurden sie von den Erzeugern im Betrieb zurückgehalten, so daß trotz der sehr guten Kartoffelernte im Jahre 1915 ein Mangel an Speisekartoffeln entstand. Als die daraufhin angeordnete Beschlagnahme der Kartoffelernte den Mangel nicht behob, sah die Regierung ein, daß die Ursache des Mangels die Preisdiskrepanz zwischen den Speisekartoffeln einer- und den hohen Viehpreisen andererseits war, die es für den Erzeuger privatwirtschaftlich vorteilhafter erscheinen ließ, die Speisekartoffel als Futtermittel zu verwenden. Daraufhin entschloß sich der Gesetzgeber, die Höchstpreise für Speisekartoffeln im Einklang mit den Viehpreisen festzusetzen.

Eine ähnliche Wirkung hatte auch der aus sozialen Gründen festgesetzte Höchstpreis für Frischmilch; auch hier wurden nicht nur die gestiegenen Produktionskosten, besonders der eiweißreichen Futtermittel nicht beachtet, so daß schon die absolute Höhe des Höchstpreises für Milch die Milchproduktion gefährden mußte, sondern viel schärfer wirkte noch die Preisdiskrepanz zwischen dem niedrigen Frischmilchpreis einer- und dem hohen Preis für Schlachttiere andererseits. Die Folge dieser Diskrepanz war, daß das eiweißreiche Futtermittel immer mehr den Milchkühen entzogen und den Schlachttieren zugeführt wurde. Dadurch, sowie infolge der höheren Butterpreise wurde die Frischmilchversorgung der Städte gefährdet[113]).

---

112) Das Beispiel ist Aereboe, F., und Warmbold, H., Preisverhältnisse . . . a. a. O. entnommen.

113) Über die zahlenmäßige Verschiebung der Preisrelationen unter dem Einfluß der Höchstpreise vgl. Eiche, H, Höchstpreise . . . a. a. O. S. 62 ff. Die Steigerung der Preise für die einzelnen Güter betrug bis zum Jahre 1916 gegenüber dem Durchschnitte der Jahre 1909/13 für:

Weizen	22 Prozent	Speisekartoffeln	107 Prozent
Roggen	30 „	Rindvieh	186 „
Gerste	142 „	Schweine	150 „
Hafer	66 „	Vollmilch	60 „

ferner vgl. hierzu Wagemann, E., Die Lebensmittelteuerung . . . a. a. O. S. 151.

Ganz allgemein kann man also sagen, daß der Hauptfehler der Höchstpreispolitik in der mangelhaften Preisrelation zwischen den wichtigsten vegetabilischen Lebensmitteln, bei denen der Preisbindungsprozeß im großen und ganzen, abgesehen von Gemüsen, bereits im Frühjahr 1915 abgeschlossen war, und den wichtigsten animalischen Produkten, namentlich Fleisch, Butter und Fett, in deren Preisgefüge der Gesetzgeber wegen der Kompliziertheit der Materie erst später und dann nur zögernd eingriff, bestand. Je länger das Mißverhältnis zwischen den zuerst festgesetzten Brotgetreidehöchstpreisen und den freien Schlachtviehpreisen andauerte, je größer wurde es und desto mehr bestand die Gefahr der Verfütterung von Brotgetreide, zumal die Wirkung der staatlichen Verbrauchsbeschränkung mit der Dauer des Krieges sich abnutzte. Man kann daher auch sagen, daß die verfehlte Höchstpreispolitik zu einer Kollision zwischen der privatwirtschaftlichen Rationalität einer- und den gemeinwirtschaftlichen Interessen und Zielen andererseits geführt hat. Um nun diese Kollision, der mit Verboten und Wucherbekämpfung nicht beizukommen war, zu beseitigen, haben elf Hochschullehrer der landwirtschaftlichen Betriebslehre eine Reihe von Leitsätzen zur Herstellung einer volkswirtschaftlich richtigen Preisrelation unter den wichtigsten landwirtschaftlichen Erzeugnissen aufgestellt[114]). Der Kerngedanke der erwähnten Leitsätze war der, daß die Höchstpreise so zu bemessen seien, daß es für den Landwirt am vorteilhaftesten sein solle, diejenigen landwirtschaftlichen Erzeugnisse auf den Markt zu bringen bzw. den öffentlichen Bewirtschaftungsstellen zu liefern, wie sie im volkswirtschaftlichen Interesse erwünscht sind; so müsse beispielsweise der Viehpreis im Verhältnis zum Roggen- und Kartoffelpreis so bemessen werden, daß es für den Landwirt rentabler sei, Roggen und Kartoffeln zu verkaufen als zu verfüttern[115]). Das Ziel der Preispolitik müsse jetzt „die mögliche Vermehrung der Bodenerzeugnisse durch volle Sicherung der technischen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Landwirtschaft sein“[116]).

Eine interessante Darstellung der Verschiebung der Preisrelationen findet sich bei Möller-Arnold, E., Untersuchungen . . . a. a. O., wo die während des Krieges eingetretenen Veränderungen der Preisspannung zwischen Roggen und einigen wichtigen landwirtschaftlichen Produkten folgendermaßen wiedergegeben wird:

Für einen Zentner Roggen erhielt man:

	Zentner Kartoffeln	Pfund Fleisch	Pfund Butter
1914	2,2	17,0	7,5
1915	1,7	14,0	7,0
1916	1,9	15,0	4,3
1917	1,6	13,0	4,2
1918	1,5	10,0	3,5

114) Aereboe und andere, Gutachten vom 12. Februar 1917. Vgl. hierzu insbesondere Aereboe, F. und Warmbold. H., Preisverhältnisse . . . a. a. O. S 44 ff.

115) vgl. Aereboe, F. und Warmbold, H., Preisverhältnisse . . . a. a. O. S. 27/28 und Le Coutre, W., Die Grundgedanken . . . a. a. O. S. 47 ff.

116) 1. Leitsatz, 1. Satz; vgl. die in Aereboe, F. und Warmbold, H., Preisverhältnisse . . . a. a. O. abgedruckten „Leitsätze“. S. 44 ff.

Die Verfasser der Leitsätze erkannten also damit richtig, daß dieses Ziel in Anbetracht der bestandenen Knappheit nur erreicht werden konnte, wenn die Preise für die wichtigsten landwirtschaftlichen Erzeugnisse nicht nach der undurchführbaren, weil nicht errechenbaren „Angemessenheit", sondern nach den Kosten der Grenzbetriebe festgesetzt würden und zwar unter Berücksichtigung nicht nur der ungünstigen natürlichen Lage der Betriebe, sondern auch der aus den Kriegsverhältnissen resultierenden Schwierigkeiten, wie Produktionsmittel- und Arbeitermangel usw. usw. Auch für diese Grenzbetriebe müsse durch die Preisbemessung eine angemessene Rente gesichert werden; die daraus resultierenden Differentialrenten für die günstiger arbeitenden Betriebe seien unvermeidlich[117]).

Die Regierung hat sich die in den zitierten Leitsätzen gemachten Vorschläge zu eigen gemacht und im Jahre 1917 eine systematische Preisbindung für die wichtigsten landwirtschaftlichen Produkte vorgenommen. Damit wurde dem Preise, der infolge der Rationierung seine Funktion als Verbrauchs- und Verteilungsregulator ohnehin eingebüßt hatte, die damals einzig denkbare Funktion als Regulator der Produktion im volkswirtschaftlich rationalen Sinne, nämlich der Steigerung der Produktivität zu dienen, eingeräumt. Man mußte sich hierbei allerdings des privatwirtschaftlichen Gewinnstrebens als movens bedienen, was aber bei einer Aufrechterhaltung der privaten Eigentumsordnung und der privaten Initiative unvermeidlich war. Indessen konnten die Folgen der drei Jahre lang betriebenen systemlosen Höchstpreispolitik jetzt nicht mehr rückgängig gemacht werden und dem vom Staate vorgenommenen „Preisausgleich" war es — wenn auch die Preise noch so sorgfältig im Hinblick auf ein volkswirtschaftliches Optimum aufeinander abgestimmt waren — nicht mehr möglich, die Erträge und Leistungen der deutschen Getreide- und Viehwirtschaft in dem notwendig gewordenen Umfange zu steigern.

117) 5. Leitsatz, vgl. Aereboe, F., und Warmbold, H., Preisverhältnisse . . . a. a. O. S. 44 ff.

Literaturverzeichnis.

Abkürzungen:

Beiträge = Beiträge zur Kriegswirtschaft. Herausgegeben von der Volkswirtschaftlichen Abteilung des Kriegsernährungsamtes, Berlin 1916 und folgende Jahre.

Wirtschafts- und Sozialgeschichte = Wirtschafts- und Sozialgeschichte des Weltkrieges. Deutsche Serie. Veröffentlichungen der Carnegie-Stiftung für internationalen Frieden.

Aereboe, F.: Der Einfluß des Krieges auf die landwirtschaftliche Produktion in Deutschland (in Wirtschafts- und Sozialgeschichte), Stuttgart-Berlin-Leipzig 1927.

Aereboe, F., und Warmbold, H.: Preisverhältnisse landwirtschaftlicher Erzeugnisse im Kriege (Beiträge Heft 6), Berlin 1917.

Beckmann, F.: Die Organisation der agraren Produktion im Kriege (in Zeitschrift für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, VII, Heft 8/12), Leipzig 1916.

Briefs, G.: Aufbau und Tätigkeit der Preisprüfungsstellen in der Praxis (Beiträge Heft 22/23, 2. Teil), Berlin 1917.

Calwer, R.: Deutschlands Wirtschaft im ersten (zweiten, dritten) Kriegsjahr, Berlin 1914/17.

Cassel, G.: Das Geldwesen nach 1914 (in Schriften des Weltwirtschaftsinstituts der Handels-Hochschule zu Leipzig, Band I), Leipzig 1925.

Cassel, G.: Deutschlands wirtschaftliche Widerstandskraft, Berlin 1916.

Cassel, G.: Theoretische Sozialökonomie, 5. Auflage, Leipzig 1932.

Le Coutre, W.: Die Grundgedanken der deutschen Preispolitik im Weltkriege 1914—1918, Berlin 1919.

Eiche, H.: Höchstpreise und öffentliche Ernährungswirtschaft im Weltkriege unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Fettversorgung, Diss. Basel 1939.

Elsas, F.: Gemeindliche und provinzielle Lebensmittelversorgungsgesellschaften, Tübingen 1917.

Eltzbacher, P., und andere: Die deutsche Volksernährung und der englische Aushungerungsplan, Braunschweig 1914.

Eulenburg, F.: Die Bewegung der Warenpreise während des Krieges (in Weltwirtschaftliches Archiv, 1915, II), Kiel 1915.

Eulenburg, F.: Die deutsche Volkswirtschaft im Kriege (in Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Band 39, Heft 2), 1915.

Eulenburg, F.: Die Preisbildung in der modernen Wirtschaft (in Grundriß der Sozialökonomik, IV. Abteilung, I. Teil), Tübingen 1925.

Eulenburg, F.: Inflation. Zur Theorie der Kriegswirtschaft, II. (in Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, Band 45), 1918/1919.

Eulenburg, F.: Zur Theorie der Kriegswirtschaft (in Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, Band 43), 1916/17.

Günther, A.: Kriegslöhne und Preise und ihr Einfluß auf Kaufkraft und Lebenskosten (in Schriften der Gesellschaft für soziale Reform, Heft 66, Band 9, Heft 2), Jena 1919.

Hesse, A.: Freie Wirtschaft und Zwangswirtschaft im Kriege (Beiträge Heft 39), Berlin 1918.

Hesse, A.: Preisbildung und Preispolitik im Kriege (Beiträge Heft 6), Berlin 1917.

Hirsch, J., und Falck, C.: Der Kettenhandel als Kriegserscheinung (Beiträge Heft 3), Berlin 1916.

Kuczynski, R.: Deutschlands Versorgung mit Nahrungs- und Futtermitteln, 4 Teile (in Die Volksernährung, Veröffentlichungen aus dem Tätigkeitsbereich des Reichsministeriums für Ernährung und Landwirtschaft, herausgegeben unter Mitwirkung des Reichsausschusses für Ernährungsforschung), Berlin 1927.

Kuczynski, R., und Zuntz: Deutschlands Nahrungs- und Futtermittel (in Allgemeines Statistisches Archiv, Band 9, Heft 1), 1915.

Kuczynski, R., und Zuntz: Unsere bisherige und unsere künftige Ernährung im Kriege, Braunschweig 1915.

Möller-Arnold, E.: Untersuchungen über die Veränderungen der Produktions- und Preisverhältnisse des Getreidebaues im Deutschen Reich seit Ausbruch des Krieges, Diss. Gießen 1924.

Obst, G.: Was ist Kriegswucher und wie bekämpfen wir ihn?, Leipzig-Berlin 1917.

v. Oldenburg-Januschau: Erinnerungen, Leipzig 1936.

v. Rohrscheidt, K.: Preistaxen (Geschichte) in Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Auflage, Jena 1925.

Schumpeter, J.: Das Wesen und der Hauptinhalt der theoretischen Nationalökonomie, Leipzig 1908.

Sering, M.: Die deutsche Landwirtschaft unter volks- und weltwirtschaftlichen Gesichtspunkten, Berlin 1932.

Skalweit, A.: Die deutsche Kriegsernährungswirtschaft (in Sammlung Wirtschafts- und Sozialgeschichte), Stuttgart-Berlin-Leipzig 1927.

Skalweit, A.: Kommunale Ernährungspolitik (Beiträge Heft 7/8) Berlin 1917.

Stadthagen, H.: Begründung, gesetzliche Grundlage und Aufgabenkreis der Preisprüfungsstellen (Beiträge Heft 22/23, 1. Teil), Berlin 1917.

Stern, E.: Der Höchstpreis, München 1923.

Stucken, R.: Deutsche Geld- und Kreditpolitik, Hamburg 1937.

Terhalle, F.: Freie oder gebundene Preisbildung? (Ein Beitrag zu unserer Preispolitik seit Beginn des Weltkrieges), Jena 1920.

Thieß, K., und Wiedenfeld, K.: Die Preisbildung im Kriege, Berlin 1916.

v. Tyszka, C.: Der Konsument in der Kriegswirtschaft (in Sammlung „Kriegswirtschaftliche Zeitfragen", Heft 5), Tübingen 1916.

Wagemann, E.: Die Lebensmittelteurung und ihre Gesetzmäßigkeiten (in Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Band 43, Heft 1), 1919.

Wagemann, E.: Wirtschaftspolitische Strategie, Hamburg 1937.

Warmbold, H.: Futtergetreide im Kriege (Beiträge Heft 4), Berlin 1917.

Weber, M.: Wirtschaft und Gesellschaft (in Grundriß der Sozialökonomik, II. Abteilung), Tübingen 1921.

Wiedenfeld, K.: Staatliche Preisfestsetzung, ein Beitrag zur Kriegspreispolitik, Halle 1918.

v. Wieser, Fr.: Theorie der gesellschaftlichen Wirtschaft (in Grundriß der Sozialökonomik, I. Abteilung), Tübingen 1914.

Wygodzinski, W.: Produktionszwang und Produktionsförderung in der Landwirtschaft (Beiträge Heft 5), Berlin 1917.

Curriculum Vitae.

Als einziger Sohn des Fabrikdirektors Dr. ing. h. c. Max Pallenberg und seiner Ehefrau Johanna, geb. Heller, am 4. April 1915 zu Braunschweig geboren, trat ich nach Besuch einer Privatschule und der Volksschule in das Wilhelm-Gymnasium zu Braunschweig ein. Nach dem Tode meines Vaters im Jahre 1928 besuchte ich seit 1931 das Gymnasium zu Goslar am Harz, an welchem ich im Frühjahr 1935 die Reifeprüfung bestand. Am 1. April 1935 trat ich bei der Mitteldeutsche Stahlwerke AG. in Brandenburg/Havel eine zweijährige kaufmännische Lehre an, während der ich auch bei deren Werkshandelsgesellschaft und deren Vertretung in Berlin Gelegenheit hatte, Einblick in alle bei ihr vorkommenden kaufmännischen Arbeiten zu bekommen. Als mir ein halbes Jahr meiner Lehrzeit erlassen wurde, begann ich im Herbst 1936 mich dem rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Studium zu widmen und studierte zunächst zwei Semester an der Universität Zürich, während ich weitere vier Semester an der Universität Basel zubrachte. Die vorliegende Arbeit entstand dort unter Anleitung von Herrn Prof. Dr. E. Salin.

Während meiner rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Studien besuchte ich die Vorlesungen der Herren Proff. Büchner, Brogle, Egger, Fritzsche, Furlan, Juzi, Mangold, Nabholz, Ritschl, Ruck, Saitzew, Salin, Simonius, Voechting und Wagner sowie die Seminarien der Herren Proff. Büchner, Brogle, Mangold, Ritschl, Saitzew und Salin.

Die mündliche Prüfung fand am 31. August 1939 statt.

Max-Renzo Pallenberg.